Octobre 2018

RAPPORT

À la recherche du logement abordable

Un défi européen

Marie Baléo

La Fabrique de la Cité

Sommaire

4 Stockholm

16 Londres

34 Paris

46 Berlin

60 Varsovie

68 Munich

78 Bordeaux

86 Chronologie du projet

87 Réseau d'experts

88 Notes

95 Crédits images

Introduction

La mondialisation qui marque notre histoire depuis plusieurs décennies donne à présent à voir l'ampleur de ses effets polarisants : polarisation des emplois – ceux que l'on crée aujourd'hui sont souvent très qualifiés ou, à l'inverse, peu sophistiqués et faiblement rémunérateurs – mais aussi des revenus, compétences et territoires. **Cette polarisation, qui clive les populations, accentue les inégalités et contribue à l'atrophie progressive de la classe moyenne, n'épargne pas le logement.** On observe ainsi dans plusieurs pays européens un **contraste saisissant entre, d'un côté, des communes et cœurs de ville désertés où les logements vacants (et abordables) abondent et, de l'autre, des métropoles en croissance, denses et attractives, où le logement devient chaque jour moins accessible aux ménages à revenus faibles et moyens**. Ainsi, le rêve autrefois réalisable de l'accession à la propriété en ville s'éloigne désormais pour les classes moyennes, à mesure que les prix du foncier et de la construction continuent d'augmenter.

Il y a dix ans, la crise financière achevait de révéler **la place centrale du logement dans la sécurité patrimoniale des ménages, conséquence des politiques d'incitation à l'achat des années 1970** qui, aux États-Unis comme en Europe, détournèrent le logement de sa fonction originelle d'abri pour en faire la voie première de constitution d'un patrimoine. C'est précisément parce que le logement constitue la pièce maîtresse de la stratégie patrimoniale de nombreux ménages que s'y cristallise aujourd'hui l'angoisse des classes moyennes face à la perspective d'un déclassement né de la mondialisation. **Mais s'il est une préoccupation critique pour les citadins, le logement est pour les villes l'enjeu premier de la résilience urbaine,** capacité des individus, communautés et systèmes urbains à survivre, s'adapter et croître en dépit de ce qui, ici, constitue un stress chronique. **Car c'est non seulement de la présence d'écosystèmes innovants, de secteurs économiques porteurs et d'universités de haut niveau que dépendent la vitalité et le fonctionnement économique de nos villes mais aussi et avant tout de celle de ces ménages à revenus faibles et moyens.**

Alors que **la production de logement dans les villes européennes se trouve entravée par des contraintes tantôt physiques ou topographiques, tantôt réglementaires ou d'ordre politique,** alors que le logement abordable se raréfie au point que les ménages à revenus faibles voire moyens voient leur capacité à vivre en ville remise en cause, c'est donc tout le dynamisme des économies urbaines qui se joue aujourd'hui dans cette question du logement abordable. **Et pour cause, une ville si attractive qu'elle ne parvient pas à loger ne le restera pas longtemps… En témoigne l'exemple de Stockholm, dont le marché de l'emploi pâtit de la saturation et des prix démesurés du parc résidentiel.** Outre-Atlantique, c'est de cette même crise que souffrent depuis longtemps déjà la Silicon Valley, où se multiplient les récits d'employés contraints de dormir dans leur voiture, et New York qui, de ville, est devenue un objet un de luxe où la simple location d'un studio est désormais hors de portée de nombreux ménages.

La formule qui consisterait, pour les métropoles, à s'abstenir d'agir pour endiguer l'envolée des prix immobiliers et à laisser s'éloigner de leurs centres les ménages à revenus faibles et moyens au prix de trajets quotidiens toujours plus longs et coûteux n'est ni souhaitable ni durable. Il est donc urgent pour les villes de se saisir de la question du logement abordable. À cette fin, il leur faudra comprendre les déterminants de la pénurie actuelle, qu'ils soient la conséquence de leur attractivité et de leur dynamisme économique ou les fruits de leurs particularités politiques, économiques, historiques… **C'est ce que ce rapport s'emploie à permettre : sa visée est de fournir aux villes une analyse des difficultés que rencontrent aujourd'hui les métropoles européennes dans la résolution de la crise du logement.** À la clé, un véritable enjeu de société, car les réponses qu'apporteront les villes européennes à la question du logement éclaireront aussi la question de la forme que nous entendons donner à nos sociétés dans les décennies à venir.

Ce qui ressort de ce rapport, fruit d'entretiens menés avec une trentaine d'experts dans sept villes européennes (Paris, Bordeaux, Londres, Stockholm, Berlin, Munich et Varsovie), c'est bien la nécessité d'une intervention renouvelée de la puissance publique en matière de logement. C'est à l'échelle des métropoles, miroirs grossissants de la mondialisation où inégalités, fracturation spatiale et segmentations socio-économiques vont croissant, que doit s'opérer cette intervention, car la crise du logement n'est pas, ne fut jamais une crise nationale. Le constat d'une ultra-polarisation territoriale de la question du logement et d'une inadéquation spatiale entre offre et demande doit dès aujourd'hui conduire les villes à renouveler leur approche. **Les difficultés auxquelles font face les métropoles étudiées donnent à voir les écueils associés à l'inaction. Les solutions qu'elles s'efforcent aujourd'hui de mettre en œuvre indiquent aussi que tout espoir n'est pas perdu et que la résolution de la crise urbaine de notre siècle est avant tout affaire de volonté politique.**

Stockholm

Une conception universaliste du logement à l'épreuve de la pénurie

« *Je pense que si nous ne parvenons pas à répondre à la demande de logement, nous risquons la révolte* » : c'est ainsi qu'Ann-Margarethe Livh, maire adjointe de Stockholm en charge du logement, décrit la situation actuelle de la capitale suédoise, confrontée depuis le début de la décennie à une pénurie avérée de logement qui menace aujourd'hui son attractivité économique.

La pénurie dont Stockholm fait l'expérience est le fruit d'une crise qui touche l'ensemble de la Suède dont le régime de logement public particulier, à la visée résumée par l'adage « *dwellings for all* » (« logements pour tous »), apparaît aujourd'hui incapable d'atteindre cet objectif premier. En cause, un arrêt de la construction de logement de près de deux décennies, une croissance démographique redynamisée par l'arrivée de demandeurs d'asile et réfugiés à partir de 2015 ou encore une politique de cession de logements municipaux à leurs occupants, ayant causé l'attrition d'un parc public dont le redéveloppement conditionne aujourd'hui la résilience de la capitale suédoise.

1965-1974 : un million d'appartements au service du « logement pour tous »

Témoin d'une période de croissance économique soutenue doublée d'une urbanisation rapide dans les années suivant la Seconde Guerre mondiale, la Suède est confrontée, dès les années 1960, à une pénurie aiguë et généralisée de logement. Alors que le logement devient une préoccupation de premier plan pour le parti social-démocrate[2] au pouvoir, **l'État suédois approuve en 1965 le « *Million Programme* », ambitieux programme de construction d'un million d'appartements** (à raison de 100 000 par an pendant 10 ans), dans un pays qui comptait alors 8 millions d'habitants. Pour mettre en œuvre cette politique, l'État peut s'appuyer sur « *de généreux programmes de prêt à 100% et des bonifications d'intérêt/garanties de taux d'intérêt* »[3]. Si le « *Million Programme* » est pensé comme un programme de logement à destination de la classe moyenne, il s'avère rapidement que ses grands ensembles denses et standardisés peinent à séduire leur cible, peu convaincue par leurs caractéristiques architecturales et leur uniformité (« *le projet devra avoir un haut degré d'uniformité. Les variantes devront être strictement limitées, notamment le dimensionnement des composants de construction, des escaliers, les plans d'étages et la configuration en général* », édictait ainsi le *Home Office* suédois en 1968[4]). **Dès le début des années 1970, alors que 500 000 des logements prévus ont été construits et que l'économie du pays entre dans une période de ralentissement, le parc résidentiel suédois devient excédentaire** et certains logements du « *Programme* » se trouvent durablement vacants[5], notamment dans la capitale : « *à Stockholm, la production des logements du 'Million Programme' a continué bien longtemps dans les années 1970 jusqu'à ce que tous les logements prévus aient été construits, alors même que la population de Stockholm décroissait, passant de 787 182 habitants en 1965 à 647 115 en 1981* »[6]. **Les logements du « *Million Programme* » commencent alors de concentrer des populations défavorisées, souvent issues de l'immigration** : elles représentent aujourd'hui 85 à 90% des habitants des quartiers concernés par le « *Million Programme* »[7].

La décennie suivante est marquée par la remise en cause des résultats du « *Programme* » dont on considère qu'il a engendré de la ségrégation spatiale et que ses logements n'ont pas su proposer à leurs habitants une connexion adéquate aux infrastructures sociales dont ils avaient besoin.

Stockholm en quelques chiffres

Population : 897 700 habitants

Part de ménages unipersonnels : 44%

Part d'habitants d'origine étrangère : 31%

Revenus annuels moyens : 35 585 €

Taux de chômage : 8%[1]

Fig. 1 : bâtiment de logement public construit dans le cadre du « *Million Programme* », Gröndal (Suède).

1990-2010 : excédent de logements, stagnation économique et halte de la construction

Des années 1970 aux années 1990, **la Suède, qui vit encore sur les acquis du « *Million Programme* », continue de présenter un excédent de logement** (« *en 1995, plus de 80% des municipalités rapportaient un excédent de logement* »[8]), accompagné d'importantes vacances dans le parc locatif périurbain. **Les années 1990 marquent toutefois une forte contraction de la construction de logement** sous l'effet d'un tarissement des subventions à la construction, autrefois importantes, alors même que la Suède traverse une période de « *credit crunch* » qui contraint le gouvernement suédois à secourir, à hauteur de 4% de son PIB, des banques menacées de faillite[9].

Cette halte de la construction de logement perdurera de nombreuses années, y compris à Stockholm : « *les administrations successives n'ont pas construit d'appartements pendant plus de 20 ans* », note ainsi Ann-Margarethe Livh. **Durant cette période, le parc résidentiel stockholmois fait également les frais d'une politique de vente d'appartements publics à leurs locataires par les entreprises municipales de logement**, visant à financer la production de nouveaux logements que la hausse des prix de la construction rend plus coûteux que leurs prédécesseurs.

Le ralentissement de la construction et la mise en œuvre de cette politique de cession de logements publics sont concomitants d'une nouvelle période de croissance démographique : la population du comté de Stockholm augmente ainsi de 350 000 entre 2005 et 2015[10]. **Dans le même temps, de nombreux facteurs participent à l'attrition du parc résidentiel**, de la rareté du foncier aménageable au caractère contraignant de certaines réglementations locales, qui entravent la production de logement public par les entreprises municipales de logement[11].

Les conditions d'une nouvelle crise du logement sont alors réunies ; à l'échelle nationale, 255 des 290 municipalités suédoises connaissent aujourd'hui une pénurie de logement[12], que seules 44 d'entre elles devraient parvenir à résorber dans les trois ans à venir[13]. Dans le même temps, Boverket estime que 88 000 logements devront être construits en Suède chaque année d'ici 2020 pour répondre à la demande actuelle[14]. L'Observatoire européen du secteur de la construction note quant à lui qu'il existe aujourd'hui en Suède « *une pénurie structurelle de logements et ce en dépit d'un volume élevé de construction de logements en 2016 et 2017 (63 100 nouveaux projets, soit une augmentation de 34% comparée à 2015 ; 76 000 nouveaux chantiers en 2017, soit 20,4% de plus qu'en 2016)* », avant d'ajouter que « *cette situation a conduit à une hausse significative des prix du logement, l'indice de prix du logement augmentant de 47,1% entre 2010 et 2016 et de 8,6% rien qu'entre 2015 et 2016* »[15]. Les loyers suédois ont ainsi augmenté de 10% entre 2014 et 2015[16].

Parmi les conséquences de cette pénurie, l'allongement du temps moyen d'attente précédant l'obtention d'un logement public dans les villes suédoises, qui s'élève aujourd'hui à 5-10 ans pour un appartement du parc ancien à loyer faible et ce même dans les quartiers excentrés. **Dans le même temps, les loyers du neuf augmentent d'année en année et sont aujourd'hui deux fois plus élevés en moyenne que ceux de l'ancien**[20].

Autre effet notable de cette crise du logement, **les difficultés croissantes qu'éprouvent les jeunes à quitter le foyer parental et la hausse en découlant du nombre moyen d'adultes par foyer** : 25% des jeunes Suédois âgés de 20 à 27 ans habitent aujourd'hui chez leurs parents, contre 17% en 1995[21]. **Le temps considérable requis pour obtenir un logement public et la hausse des prix du logement ont permis à un marché noir de prospérer, marqué par la multiplication des sous-locations, illégales mais rarement punies de poursuites**[22] : « *lorsque vous détenez un contrat avec un loyer relativement faible, vous avez un bien de grande valeur qui peut être échangé contre d'autres appartements, mais qui peut aussi être vendu sur le marché noir* », explique ainsi le chercheur Hans Lind[23]. Ces pratiques ont pour conséquence une réduction du nombre de logements reversés au parc public et actuellement en cours d'attribution, de sorte qu'à Stockholm moins de 10 000 appartements par an sont alloués par le biais de la liste d'attente municipale.

Le parc résidentiel suédois

Le parc de logement suédois se décompose aujourd'hui de la façon suivante :

40,7% de logements habités par des propriétaires occupants ; il s'agit de logements individuels généralement situés en périphérie des grandes villes.

22,8% de logements coopératifs, qui forment une alternative au logement privé ou public, fondée sur un principe d'adhésion ouverte et une administration collective et collaborative des logements. Aujourd'hui, les coopératives représentent la majorité de la construction de logement collectif. Les revenus des occupants de logements coopératifs sont supérieurs à la moyenne nationale.

18,9% de logements locatifs publics : il s'agit en grande majorité de logements administrés par des entreprises municipales de logement, qui fonctionnent comme des entreprises à responsabilité limitée et à but non lucratif « *dont les conseils d'administrations et opérations quotidiennes échappent à tout contrôle politique direct* »[17]. Tous les habitants d'une municipalité donnée, quels que soient leur âge et leur niveau de revenus, peuvent prétendre à la location de ces appartements dont la plupart ont été construits à l'occasion du « *Million Programme* ». Leur importance au sein du parc résidentiel diminue aujourd'hui : leur part y est passée de 23% en 1990 à environ 18% en 2016. À titre d'exemple, plus de 100 000 appartements publics ont été convertis en coopératives dans le centre de Stockholm[18]. Enfin, les organismes gérant les logements publics suédois ne perçoivent « *aucune aide spécifique* » et « *doivent désormais atteindre leur équilibre financier dans les mêmes conditions que les propriétaires du parc privé* »[19].

17,6% de logements locatifs privés.

Le logement locatif public en Suède

Le droit suédois dispose qu'il incombe à chaque municipalité d'assurer le logement de ses habitants ; dans les faits, cette obligation se manifeste par l'administration, par des entreprises publiques de logement de propriété municipale, d'un parc d'appartements attribués aux habitants sans distinction de revenus en fonction du temps passé sur la liste d'attente dédiée.

La loi crée par ailleurs un régime très favorable aux locataires, notamment au moyen d'un système d'encadrement des loyers. Ces derniers sont fixés annuellement à l'issue de négociations entre propriétaires (entreprises municipales de logement) et représentants des locataires (notamment le Syndicat suédois des locataires, qui représente 350 000 habitants)[24]. Le loyer doit être, selon la loi suédoise, « *raisonnable* » ; il est négocié en fonction de la valeur utilitaire (« *bruksvärdessystem* ») de l'appartement et des évolutions des coûts de maintenance du bâtiment dans lequel il se trouve.

À noter que les loyers du parc locatif privé sont généralement déterminés de façon similaire à ceux du parc locatif public, pour des logements comparables. « *Ce processus désavantage les opérateurs privés qui sont forcés de demander des loyers inférieurs aux prix du marché sans pouvoir s'appuyer sur un soutien financier des municipalités pour couvrir les augmentations des coûts d'entretien* », écrit le chercheur Hans Lind[25]. Le système suédois a donc la particularité de mettre en concurrence un parc public de logement et le marché privé pour la captation des mêmes locataires potentiels.

Aujourd'hui, les importants temps d'attente préalables à l'obtention d'un logement public ont conduit au développement d'un marché noir de la sous-location estimé à 128 millions d'euros à l'échelle nationale. Dans le même temps, des loyers démesurés incitent les ménages à se tourner vers la propriété occupante, ce qui ne fait que tirer encore à la hausse les prix à l'achat, notamment dans de grandes villes comme Stockholm. Mais « *le paradoxe est que même si les propriétaires ont des coûts de logement relativement bas – et qu'il y a encore des appartements relativement abordables dans certaines banlieues – il est presque impossible pour les ménages à revenus faibles d'acheter ces appartements peu coûteux. L'acquéreur devant faire un apport de 15% et être capable de supporter un taux d'intérêt de 6 à 7%, les ménages à revenus faibles n'obtiendront pas un prêt suffisant* »[26], note encore Hans Lind.

Fig. 2 : vue du port de Stockholm.

Stockholm : une pénurie critique de logement abordable

« *Dans les années à venir, nous devrons recruter des milliers de personnes. Notre succès dépend entièrement de notre capacité à attirer les meilleurs talents au monde.* […] *Le premier obstacle, comme nous l'avons souligné à maintes reprises, est la disponibilité de logements* » : c'est en ces termes que Daniel Ek et Martin Lorentzon, fondateurs de l'entreprise suédoise Spotify[27], tentent d'attirer l'attention sur **l'acuité de la pénurie de logement que traverse aujourd'hui Stockholm et les effets dévastateurs qu'elle pourrait bien emporter sur la vitalité et l'attractivité économiques de la capitale suédoise**. Car c'est bien à Stockholm que la pénurie qui affecte les municipalités de Suède est la plus aiguë : **le nombre de personnes inscrites sur la liste d'attente de l'entreprise municipale de logement de Stockholm est passé de 100 000 en 2000 à 580 000 aujourd'hui, pour une population totale de 940 000 habitants**. Le temps d'attente moyen sur cette liste s'élève aujourd'hui à 12 ans ; dans les quartiers les plus prisés, il atteint 15 ans. En 2016, 40 000 personnes ont pris place sur la liste d'attente ; la même année, seuls 6 900 nouvelles locations ont été attribuées par l'entreprise stockholmoise de logement public[28]. On estime actuellement que « *le parc de logement a besoin de 9 000 à 13 000 logements supplémentaires chaque année* »[29] à Stockholm.

Face à ce besoin, Stockholm ne construit aujourd'hui que 4 000 logements par an[30].

En outre, les loyers des logements nouvellement construits y sont aujourd'hui beaucoup plus élevés qu'auparavant. Jonas Högset, directeur immobilier et logement auprès de l'Association suédoise des entreprises municipales de logement (SABO), explique ainsi que :

> « Si le loyer moyen est aux alentours de 1 050 couronnes suédoises [*100 euros*] par mètre carré par an en Suède, il est aujourd'hui d'environ 1 500 à 1 600 couronnes par mètre carré par an [*142 à 152 euros*] pour les nouvelles constructions. La différence est énorme. Si on peut parler d''*insiders*' et d'*outsiders*' dans ce système, les '*insiders*' sont les locataires stockholmois ».

Le parc résidentiel de Stockholm en quelques chiffres[31]

452 600 logements

504 logements pour 1 000 habitants

45% de logements en location

Taux de vacance : 0%

Part des logements de Stockholm appartenant aux entreprises municipales de logement : 1/3

L'arrivée de nombreux demandeurs d'asile à partir de 2015 a encore exacerbé cette pénurie, agissant comme un révélateur d'une crise structurelle sous-jacente. Göran Johnson résume la situation actuelle de Stockholm de la façon suivante :

> « En conséquence d'une politique de logement revue dans les années 1990, la construction de logements s'est abaissée à 3 000 appartements par an au milieu de la décennie. Ce niveau était bien trop faible, ce qui a conduit à une augmentation sans précédent de la densité de la population. Quand la demande de logement s'est à nouveau mise à augmenter, cela a pris plusieurs années avant que la construction ne la rattrape. En ont résulté une pénurie de logement et une hausse très forte des prix du logement. Ce n'est que récemment que la construction a retrouvé un niveau d'environ 10 000 logements par an, avec une croissance de la population dans la région d'environ 20 000 habitants par an. On a constaté une augmentation de la construction de logements jusqu'au début de la crise économique globale de 2008, mais la tendance est à nouveau à la baisse »[32].

L'engorgement du parc public conduit certains à abandonner la location pour se tourner vers l'accession à la propriété. Mais cette accession est elle-même devenue inabordable pour les ménages à revenus faibles voire moyens résidant à Stockholm, où l'on ne construit guère plus que des logements de luxe destinés à l'achat. Jonas Högset décrypte la situation : « *nous assistons à une rapide montée des prix du parc existant, qui ont quadruplé depuis les années 1990. En investissant dans un condominium* [logement en copropriété]*, vous savez que vous pouvez dépenser un million supplémentaire car il en vaudra deux ou trois dans trois ans. Cela signifie que de très nombreux investissements se dirigent vers le segment des condominiums. Tout le monde veut posséder un appartement car c'est le meilleur investissement que l'on puisse réaliser. L'argent est pratiquement gratuit, alors ceux qui le peuvent investissent activement ce marché. Un constructeur ou un promoteur, qu'il soit compétent ou pas, enregistrera toujours un profit, car il y aura toujours un marché. C'est cela qui tire les prix vers le haut* ».

Face à ce constat, Stockholm a annoncé en 2014 un ambitieux programme de construction de 40 000 logements par an, qui s'appuie sur une importante maîtrise foncière de la municipalité, laquelle détient 70% du foncier stockholmois. Première manifestation de cette ambition, un programme de construction de logements locatifs municipaux à loyers limités, les « *Stockholmshus* ». La municipalité a ainsi proposé à plusieurs entreprises de construire 1 000 appartements, retenant celles qui seraient capable d'offrir un produit de qualité pour le prix le plus concurrentiel. Les entreprises sélectionnées, Svenska Bostäder et Familjebostäder, travaillent aujourd'hui à construire 3 500 à 5 000 logements d'ici 2020 sans « *sacrifier la qualité architecturale ou technique* », explique Eva Nygren, présidente de Stockholmshem[33] ; les logements livrés sont adaptés aux caractéristiques des bâtiments qui les entourent afin de s'intégrer harmonieusement à leur environnement. La connexion des lieux retenus aux infrastructures de transport public est également prise en considération de façon systématique. « *Il est trop tôt pour qualifier l'opération de succès* », note Ann-Margarethe Livh ; « *nous sommes en phase d'essai ; les premiers logements n'ont été inaugurés qu'il y a six mois* ». Mais **la maire adjointe en charge du logement concède que les loyers des « *Stockholmshus* » demeurent inaccessibles aux ménages aux revenus les plus faibles** : « *même ces logements n'auront pas des loyers suffisamment bas pour que les ménages vraiment défavorisés puissent les louer. Nous devons bien sûr construire davantage de 'Stockholmshus'. Grâce à eux, nous pourrons résoudre le problème pour une grande partie des ménages à revenus faibles à Stockholm (instituteurs, infirmiers, etc.). Mais pour les plus défavorisés (retraités, etc.), ce sera toujours inabordable. Le secteur public peut beaucoup mais il ne peut pas tout* ».

Fig. 3 : des bénévoles accueillent des demandeurs d'asile à la gare centrale de Stockholm en septembre 2015.

Les ménages à revenus faibles, délaissés du « logement pour tous » ?

La demande la plus pressante et critique de logement abordable à Stockholm concerne aujourd'hui environ 80 000 personnes aux revenus très faibles : « *nous avons actuellement 80 000 personnes à Stockholm qui ont un besoin urgent de logement. Il peut s'agir d'individus âgés de 35 ans forcés d'habiter chez leurs parents, de familles nombreuses occupant des appartements trop petits, de personnes se logeant sur le marché noir* », explique Ann-Margarethe Livh. Anna Granath Hansson, chercheuse à la *Kungliga Tekniska Högskolan* de Stockholm, confirme que « *la demande non satisfaite provient de tous types de ménages, mais les groupes aux revenus faibles sont les plus affectés* »[34]. **Parmi ces populations particulièrement vulnérables : les jeunes, les retraités et les familles monoparentales, mais aussi les réfugiés arrivés dans la capitale suédoise à la suite de la crise migratoire de 2015.** Si les entreprises municipales sont parvenues à loger les quelques 7 000 réfugiés de Stockholm en louant des centres d'hébergement à l'agence suédoise pour la migration, elles se heurtent aujourd'hui à la question du logement de ces populations au long terme : nombre des réfugiés arrivés après 2015 sont aujourd'hui contraints de demeurer dans du logement temporaire, incapables d'obtenir un logement public. « *Nous avons résolu la situation pour les réfugiés mais uniquement de façon temporaire* », admet ainsi Ann-Margarethe Livh. « *Pour les jeunes réfugiés venus d'Afghanistan par exemple, nous avons construit du logement temporaire de très petite taille, qui s'avère aujourd'hui trop petit pour certains ; ils aspirent à d'autres logements, tout comme les familles réfugiées qui vivent actuellement parfois à quatre ou cinq dans des deux-pièces. Nous avons fait en sorte que personne ne soit à la rue mais cela n'enlève rien au fait que nous faisons aujourd'hui face à une crise* ».

Une situation qui ne devrait pas s'arranger si l'on en croit Anna Granath Hansson :

> « Nous allons bientôt nous trouver face à une situation chaotique. Les réfugiés n'ont aucune chance de trouver leur place sur le marché régulier du logement. Alors même si le flux migratoire s'est pratiquement tari, il ajoute encore au problème, qui est déjà énorme et pour lequel nous n'avons pas de solution. Où sont-ils supposés aller lorsqu'ils quittent le logement temporaire ? ».

Jonas Högset confirme : « *les appartements que l'on construit aujourd'hui à Stockholm sont loin d'être abordables pour les réfugiés, même lorsqu'ils sont subventionnés. C'est une situation très difficile* ».

Si Stockholm ne parvient pas à construire de logements suffisamment peu coûteux pour que ces populations défavorisées puissent s'en prévaloir ni suffisamment nombreux pour contenir la hausse des prix du logement, c'est peut-être avant tout en raison des coûts de construction du logement en Suède. En 2015, ces coûts étaient supérieurs de 65% à la moyenne européenne ; **la Suède est en tête des coûts de construction dans l'Union européenne**[35], et y « *construire un logement collectif coûte 2,5 fois plus cher aujourd'hui qu'au milieu des années 1990, alors que les niveaux de prix n'ont augmenté que de 30% sur la période* », note SABO[36]. Entre 2006 et 2016, les coûts de construction au mètre carré sont ainsi passés, à l'échelle nationale, de 22 000 couronnes suédoises (SEK) à 42 000 SEK (soit 2 093 à 3 997 euros) ; à Stockholm, ces coûts se hissent à 49 000 SEK (4 665 euros) en moyenne. Une augmentation qui n'est que partiellement attribuable au prix du foncier, qui s'élève aujourd'hui à environ 10 000 SEK par mètre carré en moyenne[37].

Comment construire plus vite et moins cher à Stockholm ?

Comment, dès lors, peut-on espérer alléger les coûts de construction de façon suffisamment conséquente pour faciliter et encourager la production de logement abordable dans des zones métropolitaines tendues telles Stockholm ?

Une première piste consiste, selon certains experts, à r**éduire les contraintes réglementaires applicables à la production de logement et à simplifier la forme architecturale de ce dernier.** Certains appellent ainsi à réduire l'accessibilité ou à restreindre l'usage du logement pour abaisser son coût de production. Anna Granath Hansson explique le débat actuellement en cours à Stockholm :

> « Le débat porte sur ce dont l'on a réellement besoin lorsque l'on parle de logements simples. Est-il possible de construire des appartements auxquels on ne laisserait que le strict nécessaire ? On n'a peut-être pas forcément besoin d'une cave, d'une laverie, d'un parking. À partir de là, vous pouvez produire un logement beaucoup moins cher. Cela est très controversé jusqu'à maintenant mais c'est une discussion nécessaire ».

L'idée de concevoir des logements sans parking pour en abaisser le coût est d'autant plus intéressante que le *Centre for Transport Studies* de Stockholm estime que « *près de la moitié des coûts de construction d'une place de parking dans un garage à étage unique est couverte par le tarif du stationnement, le reste étant financé par l'augmentation des loyers des appartements ; cela correspond à environ 700 à 1 500 SEK par mètre carré, soit 5% de la valeur de l'appartement* »[38]. L'idée suscite pourtant une vive controverse, que Jonas Högset estime injustifiée, surtout si ces logements sont destinés à des ménages aux revenus faibles qui, dans de nombreux cas, ne possèdent pas de véhicule. « *La mutualisation des garages dans les grandes villes est une piste intéressante de réduction des coûts* », note Jonas Högset, « *mais il faut rappeler que généralement les parkings ne sont pas là pour les appartements en location mais sont destinés aux appartements de propriété privée. Les enlever n'affectera donc pas le prix des appartements en location* ».

Relève également de cette tendance à la simplification du logement l'intérêt croissant pour sa préfabrication et la standardisation de sa production. L'industrialisation de la production de logement est même, pour Jonas Högset, la condition de la survie des entreprises de ce secteur : « *je pense qu'un grand nombre des entreprises qui sont aujourd'hui actives sur le marché n'existeront plus dans 10 ou 15 ans. Elles n'auront pas la capacité de transformer leur modèle pour rationaliser leurs coûts. Pour pouvoir diminuer ses dépenses de 50%, il faut penser de façon radicalement neuve et industrialiser ses processus* ». **Stockholm explore désormais des pistes de cet ordre, notamment à destination de jeunes adultes, sous la forme de logements modulables à bas prix construits en série** mais « *on les construit généralement là où le foncier est moins cher et la résistance à de nouveaux projets de construction moins forte, c'est-à-dire plutôt dans des municipalités hors de Stockholm ou dans des banlieues moins attractives* », explique Anna Granath Hansson. En outre, **ces produits sont destinés à des populations spécifiques : réfugiés, étudiants, jeunes…** L'on est donc encore loin d'une solution de logement abordable destinée de façon générale aux ménages à revenus faibles et qui serait mise en œuvre dans Stockholm-même, c'est-à-dire précisément dans les quartiers où l'offre de logement abordable est aujourd'hui presque inexistante. **Il convient également de noter que ces solutions font l'objet de permis de construire temporaires, d'une durée d'une quinzaine d'années environ, et ne constituent donc pas une solution de logement abordable de long terme** : « *c'est assez cher car la durée de vie est trop courte pour motiver l'investissement, mais il faut proposer du logement rapidement à ces jeunes donc on construit sur des sites temporaires* », explique Anna Granath Hansson.

Fig. 4 :
véhicules garés devant des immeubles résidentiels à Stockholm.

L'un des exemples les plus probants de standardisation et d'industrialisation de la construction de logement produisant de façon avérée du logement abordable provient de SABO, association regroupant les quelques 300 entreprises municipales de logement que compte la Suède. Face au constat de l'explosion des prix de construction à la fin des années 2000, SABO a conçu « ***Kombohus*», une méthode standardisée et unique de fabrication d'appartements à 25% en-deçà des prix du marché** visant à offrir une « *alternative abordable et de qualité* »[39] en matière de logement. Conçu en 2010, le programme a permis, depuis son lancement, de produire quelques 9 000 logements achetés par 300 entreprises municipales de logement et construits dans près de 100 municipalités différentes. **Le temps de construction d'une « *Kombohus* » est huit fois inférieur à celui d'un logement normal**, permettant d'importants gains de productivité et offrant une réponse efficace à la double question de comment construire moins cher et plus vite, les prix n'excédant pas 1 200 euros par mètre carré pour les surfaces situées au-dessus des fondations.

Cette production industrialisée ne s'accompagne pas pour autant d'une quelconque diminution des standards appliqués. « *Voici les demandes fonctionnelles que nous avons formulées* », explique Jonas Högset : « *des immeubles de logement collectif clés en main avec un escalier intérieur, un ascenseur, une consommation énergétique limitée, la possibilité de construire de 2 à 6 étages à raison de quatre appartements de deux ou trois pièces à chaque étage* ». SABO a également imposé des standards élevés en matière d'efficacité énergétique. « *Le seuil fixé est très strict et les entreprises de construction ont montré qu'elles arrivaient à s'y conformer tout en continuant de livrer des bâtiments à un prix inférieur* », note SABO[40].

Dans le même temps, la forme architecturale simplifiée et l'uniformité des logements créés rendent le produit moins attractif qu'un logement unique et sur mesure aux yeux des ménages les plus aisés et garantissent donc l'accessibilité des appartements « *Kombohus* » aux ménages à revenus faibles, et ce en dépit même de l'absence de plafond de ressources caractéristique des logements publics suédois. « *C'est un modèle radicalement nouveau* », commente Jonas Högset. « *Le problème est qu'en Suède comme en Allemagne, il existe un historique de construction de projets de grande échelle, avec le 'Million Programme' en Suède ou les 'Plattenbau' allemands. Personne n'en veut plus, mais de notre point de vue les 'Kombohus' sont totalement différents ; ils peuvent s'inscrire dans des projets de petite échelle et être construits de façon à s'intégrer parfaitement dans la communauté existante* ».

Des chercheurs de l'université de Stockholm ont observé l'effet positif de ces produits sur les prix immobiliers moyens dans les quartiers dans lesquels ils s'insèrent : « *de nombreuses personnes âgées vendent leur maison individuelle et s'installent dans de nouveaux appartements en location qui sont accessibles et faciles à maintenir. Des familles et couples achètent alors les logements remis sur le marché* »[41]. Une façon, peut-être, de répondre au problème souvent mis en avant dans les médias suédois d'utilisation sous-optimale du parc existant, en raison notamment de personnes seules ou résidant dans des logements de taille largement supérieure à la moyenne.

Si la tendance à la préfabrication du logement et l'industrialisation de sa production laissent présager d'une baisse possible des prix de construction et d'une accélération de la construction de logement, celle-ci n'est pas encore suffisamment importante pour permettre aux populations les plus défavorisées de Stockholm d'accéder au logement abordable.

Fig. 5 :
exemple de *Kombohus*.

Logement public contre logement social

La Suède s'est dotée d'un système de logement public qui, dans l'esprit de ses pères sociaux-démocrates, doit défendre une conception universelle du logement plutôt qu'une vision résiduelle d'un parc public réservé aux ménages défavorisés, comme c'est le cas des systèmes de logement social traditionnellement mis en œuvre dans les États d'Europe du Sud ou en France. **La Suède ne possède donc pas de système de logement social *stricto sensu***, entendu comme forme de logement subventionné en direction des ménages aux revenus faibles, et **les municipalités suédoises sont, en droit, responsables de la fourniture de logement à tous leurs habitants, sans restriction de revenus**. Les appartements mis en location par les entreprises municipales de logement sont ouverts à tous et leur attribution récompense ceux qui ont passé le plus de temps sur la liste d'attente, chacun pouvant s'inscrire sur ladite liste. « *La principale différence est que la perception du logement public est celle d'une forme de logement ouverte à tous et jouant à armes égales avec le logement privé* »[42], expliquant ainsi Lena Magnusson et Bengt Turner.

S'il existe un régime spécial pour les personnes en grande difficulté sociale, sa portée est extrêmement limitée : quelques 30 000 contrats sociaux permettent à ces personnes d'habiter dans des appartements peu demandés car trop chers ou trop excentrés. La municipalité conclut alors un contrat d'une durée moyenne de deux ans avec l'entreprise municipale à laquelle sont rattachés ces logements. Si ces contrats sont réservés aux personnes en difficulté sociale, le département des affaires sociales de Stockholm voit aujourd'hui affluer un nombre croissant de personnes ne présentant pas de problème de ce type mais ne parvenant néanmoins pas à se loger dans le parc de logement public. **Le système de logement public suédois est la manifestation d'une conception dite du « logement pour tous »** : « *l'une des pierres angulaires de l'État-providence suédois est l'idée de l'égalité entre familles, quelles que soient leurs caractéristiques démographiques, socio-économiques et ethniques ou leur lieu de vie* »[43], expliquent Lena Magnusson et Bengt Turner. Il n'existe dès lors en Suède qu'un seul projet de logement que l'on pourrait qualifier de logement social : à Göteborg, la municipalité cède du foncier dont elle est propriétaire à condition que les promoteurs fixent, pour une partie des logements construits, un loyer inférieur au taux du marché pour 15 ans ; « *ces appartements en location à des prix inférieurs à ceux du marché doivent ensuite être alloués aux ménages sur la base de critères spéciaux ; si ceux-ci n'ont pas encore été arrêtés, il s'agira probablement d'un plafond de ressources* »[44], explique Hans Lind.

Mais le système suédois, destiné à loger de façon égale ménages aisés et défavorisés, n'a pas été conçu pour une période de pénurie et de croissance démographique telle que celle que traverse aujourd'hui la Suède et ne parvient plus à remplir sa fonction. « *Paradoxalement, la politique qui offre du logement pour tous* [...] *avantage les ménages aux revenus élevés car même les gens qui peuvent se permettre d'acheter ou de louer un appartement sur le marché privé peuvent obtenir un logement public moins cher* »[45], note ainsi Beacon Pathways. Jonas Högset de renchérir : « *le problème est qu'aujourd'hui notre système de logement pour tous n'offre plus, paradoxalement, de logement à tous* ». Les entreprises municipales se trouvent aujourd'hui partagées entre deux objectifs contradictoires : celui de la prise en charge des familles à revenus faibles (au même titre que d'autres ménages plus aisés) et celui de l'efficacité économique, à l'heure où les prix de construction atteignent des sommets[46].

Fig. 6 : quartier de Rinkeby (Stockholm), à la forme marquée par le programme de logement public « *Million Programme* ».

Cette situation fait qu'un nombre croissant de Stockholmois ne peut prétendre ni au « *contract housing* » destiné aux populations en grande vulnérabilité et en difficulté sociale, ni au logement public dont les prix continuent de croître. « *Il est très difficile pour les ménages à revenus faibles de trouver un appartement abordable en location, puisque les appartements privés comme publics sont alloués en fonction des listes d'attente, que le temps d'attente moyen est de 12 ans et que très peu d'appartements abordables sont offerts à la location. En outre, des ménages inscrits sur la liste d'attente depuis très longtemps sont susceptibles de ne pas être acceptés comme locataires car leurs revenus sont jugés trop faibles ou instables* », explique Anna Granath Hansson. **Il est ainsi courant d'exiger des potentiels locataires des revenus plusieurs fois supérieurs à leur loyer, des références et la preuve d'une absence de défaut de paiement des loyers antérieurs**[47]. Un système qui pousse Beacon Pathways à noter que « *loin de proposer du 'logement pour tous', les propriétaires municipaux suédois évitent activement de loger les ménages les plus pauvres et vulnérables – au moins dans le parc le plus prisé* »[48]. Certaines entreprises municipales refusent même de louer un logement à des ménages bénéficiaires d'aides, se réfugiant derrière une disposition du droit suédois leur conférant un objectif commercial. Dès lors, certains ménages aux revenus faibles, incapables de se loger dans le parc public, sont contraints de se tourner vers les services sociaux des municipalités, dans l'espoir que ces dernières les aident à trouver un logement appartenant à un propriétaire privé ou à une entreprise municipale de logement. D'autres se tournent à l'inverse vers le marché noir, où ils peuvent obtenir des contrats de « seconde main », souvent très chers, ou choisissent de partager le même logement, généralement sans sécurité juridique. « *Certaines personnes vivent à 300 km de Stockholm et s'y rendent tous les jours pour travailler puis dorment dans leur voiture* », explique Anna Granath Hansson.

À la source de la crise actuelle du logement abordable de Stockholm comme d'autres municipalités suédoises se trouve donc la faillite progressive du modèle suédois du logement pour tous, qui explique la recrudescence d'un débat virulent entre partisans de l'adoption d'un modèle de logement social sur le modèle viennois et défenseurs de la conception égalitariste sous-tendant le système actuel. Jonas Högset, lui, milite en faveur du maintien du système actuel :

> « Si vous acceptez ce principe du logement pour tous, cela veut également dire que beaucoup d'entreprises construisent pour tous les segments du marché : à la fois des logements économiques et des logements haut de gamme. Si vous excluez les ménages aisés, ce ne sont plus des logements pour tous : ça devient du logement social. Le système actuel crée aussi de la mixité sociale au sein du parc existant. Nous considérons que notre modèle existant du logement pour tous demeure bien plus bénéfique aux Suédois que ne le serait la création d'un nouveau système ; nous n'allons pas devenir Vienne ».

À l'inverse, selon Anna Granath Hansson, le logement social pâtit du souvenir terni du « *Million Programme* » ou de l'image négative de certaines banlieues de capitales européennes foyers de pauvreté : « *si nous voulons regarder le logement social, nous devrions le regarder tel qu'il est mis en œuvre dans les pays d'Europe du Nord aujourd'hui. Je pense qu'il existe des quartiers stigmatisés dans tous les pays, mais aujourd'hui on peut agir différemment pour éviter de telles situations* ».

L'évocation d'une possible réforme du système actuel suscite toutefois une forte résistance. « *La ville de Göteborg a tenté de mettre en œuvre un projet de logement social dans une zone très attractive sur le port de Göteborg* », relate Anna Granath Hansson. « *Seuls les ménages à revenus élevés s'y sont installés car les prix étaient élevés. La ville souhaitait accroître la mixité sociale en permettant à des ménages aux revenus faibles de s'y installer. Des politiciens empêchent jusqu'à maintenant sa mise en œuvre de ce projet, premier projet de logement inclusif de Suède, notamment sous la pression de l'association des locataires – mais la ville n'a pas dit son dernier mot* ».

Ces réserves sont d'autant plus prononcées dans l'opinion suédoise que le passage d'un système de logement public pour tous à un système résiduel de logement social ne serait pas sans coût : « *nous avons calculé le coût annuel d'un passage à un système de logement social* », explique Jonas Högset. « *Il est estimé à 1,5 milliard d'euros par an que devrait débourser l'État suédois pour se doter d'un système de logement social semblable à ceux d'autres pays européens* ».

Mais le logement social pourrait bien arriver en Suède par là où l'on ne l'attendait pas, car si les municipalités se refusent à toute attribution de logement public sur conditions de ressources, tel n'est pas le cas du secteur privé. « *Les promoteurs privés commencent à dire qu'eux ne sont pas soumis à cet obstacle du logement pour tous et commencent à manifester leur intérêt pour le logement social* », explique Anna Granath Hansson, et ce d'autant plus que la production de logements aux prix élevés, qui constituait auparavant l'essentiel de la production du secteur, se heurte aujourd'hui à une stagnation voire une diminution de la demande. « *Les prix ont augmenté très rapidement, mais aujourd'hui ils semblent avoir atteint un plateau à Stockholm, où il devient plus difficile de vendre* », note ainsi Ann-Margarethe Livh, maire adjointe de Stockholm en charge du logement. Anna Granath Hansson confirme : « *la demande de logements très chers n'est plus là. Aujourd'hui de nombreuses entreprises du secteur de la construction commencent à regarder le segment plus abordable du marché dans l'objectif de se réinventer* ».

Un avenir incertain

Lucide face à l'ampleur de la crise, Stockholm sait qu'elle n'a pas encore identifié les solutions qui lui permettraient de résorber la pénurie de logement abordable à laquelle elle se trouve aujourd'hui confrontée. « *Pour le moment, nous ne savons pas si nous parviendrons à résoudre le problème* », concède ainsi Ann-Margarethe Livh. « *Nous savons que nous devons nous y attaquer, mais pour l'instant nous en sommes encore à réfléchir aux méthodes à employer* ». Née de choix historiques –halte de la construction pendant près de 20 ans, cession de nombreux logements publics à leurs occupants, **la pénurie stockholmoise ne pourra se résorber qu'au prix d'une période de construction longue et soutenue de logement abordable, elle-même assujettie à une diminution structurelle des coûts de construction**, aujourd'hui disproportionnés, propres à la Suède. Enfin, la lutte contre la pénurie de logement abordable ne semble pas pouvoir faire l'économie d'un **réexamen, à l'échelle nationale, du choix historique d'un système de logement public à la visée universaliste mais à la portée aujourd'hui restreinte aux ménages les plus aisés**.

Londres

Construire du logement abordable à Londres : utopie ou projet ?

« *Les Londoniens savent mieux que tout autre que notre ville est aux prises avec une grave crise du logement – ils en vivent les conséquences tous les jours* », écrivait Sadiq Khan en octobre 2017 dans une tribune publiée dans le quotidien britannique *The Guardian*[1]. En effet, Londres figure depuis de nombreuses années au palmarès des capitales européennes les plus chères, et si l'achat d'un logement coûte aujourd'hui à un habitant du Royaume-Uni 7,77 fois son revenu annuel, un Londonien devra quant à lui débourser 13,24 fois ce revenu pour espérer acquérir un logement dans la capitale britannique[2]. À la source de la situation actuelle, l'adoption par le Royaume-Uni adopte dans la seconde moitié du 20e siècle une politique d'incitation active à la propriété occupante, soutenue par un régime fiscal et des conditions de crédit favorables.

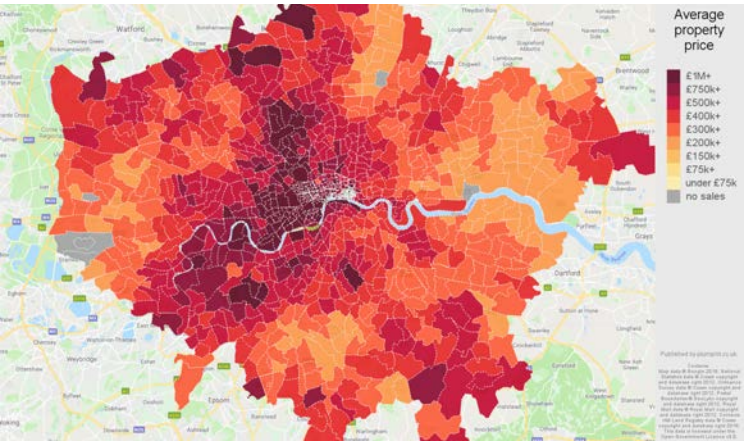


Fig. 7 :
carte des prix de l'immobilier résidentiel à Londres.

De simple habitat, le logement devient alors pour les ménages britanniques **la pièce maîtresse d'une stratégie d'accumulation de patrimoine préalable à leur retraite**. Dès lors, « *beaucoup de ménages ont un intérêt personnel au maintien et à la hausse des prix* »[3] ; dans un contexte de forte montée des prix du logement au Royaume-Uni, il est donc paradoxalement difficile, sur le plan politique, d'envisager des stratégies dont la visée affichée serait de tirer ces prix vers le bas. Cette patrimonialisation du logement est elle-même facteur de hausse des prix immobiliers : « *le problème du logement abordable, auquel tant de villes et zones rurales sont maintenant confrontées, vient du fait que le parc de logement dont nous avons hérité passe de propriétaire en propriétaire en tant qu'actif, à des prix qui n'ont plus rien à voir avec les coûts originels de construction ou les coûts d'entretien* »[4]. **Une diminution très prononcée de la production de logement public confinant à l'arrêt total de la construction, aggravée par des politiques de cession de ces logements à leurs occupants** (*Right to Buy*, voir plus bas), complète ce tableau.

Si dans les années 1950 **le logement moyen coûtait, au Royaume-Uni, quatre fois le salaire annuel moyen, en 2008 le rapport était d'un à huit.** Ces chiffres reflètent, outre l'augmentation des prix, une stagnation des revenus qui, associée à la patrimonialisation croissante du logement, alimente un **creusement des inégalités, lesquelles se concentrent aujourd'hui le long d'un axe générationnel.** Les baby-boomers, dont la majorité sont des propriétaires occupants ayant remboursé intégralement leur prêt immobilier, jouissent maintenant de frais de logement relativement limités et de bonnes conditions de logement. Tel n'est pas toujours le cas des moins de 50 ans : en raison de difficultés d'accès à la propriété, les jeunes ménages sont généralement locataires (souvent du parc privé) ; lorsqu'ils sont propriétaires, ils se voient contraints de rembourser leurs prêts immobiliers au moyen du paiement de mensualités conséquentes. **Leurs coûts de logement sont, dans l'ensemble, beaucoup plus élevés que ceux des membres de la génération du baby-boom.** On estime aujourd'hui par ailleurs que la génération actuellement âgée de 18 à 35 ans n'aura toujours pas acheté son logement dans 20 ans et que son taux d'effort[5] demeurera important.

À Londres, cette tendance se manifeste par un déclin constant du taux de propriétaires depuis l'an 2000, passé de 69,6% en 2002 à 63,6% en 2013[6]. Le parc locatif privé devient, lui aussi, de moins en moins abordable pour les ménages aux revenus faibles (notamment les plus jeunes), alors même que leurs revenus n'augmentent pas aussi rapidement que les prix de l'immobilier[7]. **Certains ne parviennent donc plus à se loger sur le marché libre en raison de revenus (salaires, retraites) trop faibles, des prix croissants du logement et d'un déséquilibre régional entre offre et demande**[8]. Dans de nombreuses villes, le logement locatif privé est en conséquence devenu l'unique débouché envisageable pour ceux qui auraient préféré un logement social ou qui aspiraient à l'achat d'un logement[9]. En 2014, le locatif privé représentait ainsi 17% du parc résidentiel britannique total.

Londres, victime de sa popularité ?

La population de la capitale britannique a augmenté de plus de 27% entre 1991 et 2016 et devrait atteindre les 10 millions vers 2030[10]. Alimentée par l'attractivité du marché de l'emploi londonien et le dynamisme économique de la ville, cette croissance démographique engendre dans le même temps **une demande accrue de logement, à laquelle le parc résidentiel existant peine à répondre, qui se développe trop lentement.** À Londres, il n'a cru que de 8,5% depuis 2006, soit 65% de la croissance du nombre de ménages et 50% de la croissance de la population sur la même période[11], tandis que seuls 24 180 nouveaux logements étaient livrés en 2016 alors même que les projections démographiques laissent entendre que 50 000 logements doivent être construits chaque année pour répondre à la demande[12]. « *Londres a créé de très nombreux emplois* », explique James Murray, maire adjoint de Londres en charge du logement, « *mais a échoué à construire les logements nécessaires pour répondre à cette nouvelle demande.* ***Au cours des 20 dernières années, le nombre d'emplois a augmenté de 40% à Londres, tandis que le nombre de logements n'a augmenté que de 15%*** ».

À l'origine de la lenteur du développement du parc résidentiel londonien, un enchevêtrement de contraintes physiques et réglementaires pesant sur l'offre de logement, à commencer par des contraintes topographiques : « *toutes les grandes villes britanniques sont encerclées par d'immenses 'green belts'; Londres ne peut donc pas s'étendre horizontalement* », explique Christian Hilber, professeur à la *London School of Economics*. À cela s'ajoute la limite réglementaire imposée à la hauteur des bâtiments dans la plupart des « *boroughs* » (arrondissements) londoniens. La capitale ne peut donc s'étendre ni horizontalement, ni verticalement ; « *et si le logement ne peut pas s'étendre, les prix montent* », note Christian Hilber. **Autre contrainte, réglementaire cette fois-ci :** l'impératif de préservation du patrimoine, qui entrave le développement de l'offre de logement à Londres : « *à Westminster, 98% du foncier est développé. Disons que les 2% restants sont des parcs publics. La seule façon d'y ajouter du logement serait de détruire un bâtiment et d'y construire avec une densité plus élevée, ce qui est très difficile à Westminster, où presque tous les bâtiments sont protégés* », rapporte ainsi Christian Hilber.

Fig. 8 : façades de bâtiments londoniens.

Ces contraintes réglementaires et physiques empêchent l'offre de se hisser à un niveau qui lui permettrait de répondre à une demande en forte croissance : « *la pénurie de logement abordable résulte d'un déséquilibre entre offre et demande. L'attractivité de Londres signifie que la demande y est exceptionnellement élevée, et le Royaume-Uni souffre depuis longtemps d'un problème d'offre* », explique Luke Murphy, Directeur adjoint du département environnement, logement et infrastructure à l'*Institute for Public Policy Research* (*IPPR*). Christian Hilber confirme : « *la cause principale de la pénurie a à voir avec l'offre et la demande. Londres est une ville superstar, un endroit très désirable pour de nombreuses personnes très qualifiées. La question de savoir si cette demande va conduire à des prix et des loyers extrêmement élevés dépend du fait de savoir s'il est facile ou non de créer de l'offre, s'il est possible d'ajouter des logements* ». Ainsi, les prix du logement, qui sont résultent du croisement entre l'offre et la demande, sont ce qu'ils sont aujourd'hui car le logement a la particularité d'être un bien à la demande fort peu élastique – personne ne consentira à s'en priver, même au prix d'un effort financier considérable. **Dès lors, dans un marché tel celui de Londres où l'offre est faible et la demande élevée et croissante, le prix d'équilibre s'avère nécessairement particulièrement élevé.**

Cette simple propriété économique est à l'origine d'un certain nombre de phénomènes observés à Londres, souvent invoqués pour démontrer l'existence d'une crise du logement : le nombre croissant d'adultes par ménage, témoignant d'un séjour prolongé de certains adultes chez leurs parents, la réduction de la superficie moyenne par individu, l'augmentation notable du taux d'effort des ménages ou encore la hausse de l'âge moyen des primo-accédants, preuve de difficultés croissantes à l'achat.

Greater London Authority : quelles actions en faveur du logement abordable ?

Parmi les politiques mises en œuvre par le *Greater London Authority* en faveur du logement abordable se distinguent deux actions destinées aux locataires :

Le « *London Affordable Rent* », est destiné à des ménages à revenus faibles sélectionnés par les « *boroughs* » ; des logements leur sont alors fournis par des « *housing associations* » à des loyers légèrement plus élevés que les loyers sociaux.

Le « *London Living Rent* », œuvre à favoriser l'accession des ménages à revenus moyens à la propriété[15]. Les ménages aux revenus annuels inférieurs à 60 000 £ sont encouragés à économiser en vue d'acquérir leur logement grâce à des loyers équivalant au tiers du revenu médian des ménages dans leur « *borough* » de résidence.

Autre conséquence de la hausse des prix et de la pénurie de logement abordable : un taux de vacance aujourd'hui presque nul, manifestation d'une équivalence presque parfaite entre le nombre de logements existants et le nombre de ménages, privant le marché du logement de la variable d'ajustement qui lui permettrait de fonctionner de façon fluide[13]. Autant de phénomènes encore aggravés par la crise financière de 2008 : **les prix de l'immobilier à Londres sont aujourd'hui 50% plus élevés aujourd'hui qu'ils ne l'étaient avant la crise.**

Cette augmentation des prix de l'immobilier nourrit à son tour un cercle vicieux : « *le simple fait que les prix de l'immobilier et les loyers augmentent relativement rapidement dans certaines villes comparées à d'autres* [...] *attire davantage de capitaux des investisseurs qui spéculent que la croissance relative se poursuivra.* [...] *S'il est difficile de mettre le pied dans la porte sur le marché du logement londonien, de hauts niveaux d'appréciation du capital sont anticipés par ceux qui y parviennent et ce peut être un facteur incitatif* », note ainsi Foresight dans un rapport paru en juin 2015[14].

Fig. 9 :
siège du *Greater London Authority* à Londres.

L'ascension des prix du foncier londonien

Londres a vu le prix moyen de son foncier augmenter de façon fulgurante depuis quelques années, à tel point que le coût du foncier représente aujourd'hui « *représente plus de la moitié du coût de construction d'un appartement standard dans un emplacement central - par rapport à 25% dans l'équivalent en périphérie* »[16] ; les coûts de construction variant peu d'un arrondissement londonien à l'autre, les prix du foncier constituent la principale variable des prix du logement dans la capitale britannique.

Parmi les facteurs explicatifs de cette hausse du prix du foncier, le mécanisme de « *Hope Value* ». Luke Murphy explique ainsi :

> « Si vous êtes propriétaire foncier dans le système actuel, vous pouvez attendre ce que l'on appelle la '*Hope Value*' (valeur espérée). Si je possède un terrain, un champ alloué à un usage agricole, et que la collectivité locale veut me l'acheter pour y construire du logement, elle devra me payer non seulement la valeur actuelle du foncier, mais aussi cette 'Hope Value'. Si mon terrain vaut 10 000 livres en tant que terrain agricole mais un million de livres en tant que foncier destiné à accueillir du logement, je peux attendre de la collectivité qu'elle me livre une somme plus proche de ce que vaudrait le terrain s'il s'y trouvait déjà du logement. De nombreux pays ont réglementé le prix du foncier à la vente de sorte qu'il n'y existe pas de '*Hope Value*'. En Allemagne, dès qu'un terrain est désigné comme destiné à accueillir du logement, son prix est gelé au niveau existant ».

Un mécanisme qui, combiné avec la patrimonialisation du logement, participe à l'augmentation des prix de l'immobilier londonien.

Le *GLA* face au défi du regroupement foncier

À cette hausse des prix du foncier s'ajoute sa difficile mobilisation. Le Maire de Londres a fait de cette dernière l'un des axes de sa stratégie et a ainsi annoncé entendre **mener une politique d'intervention accrue sur le marché foncier** ; il souhaite « *intervenir sur le marché du foncier lui-même en vue de sécuriser du foncier à un coût suffisamment bas pour y rendre économiquement viable la construction de logement à loyers faibles* », explique Kath Scanlon. Le « *Draft New London Plan* »[17] émet en effet l'hypothèse d'une réserve foncière suffisante, dans *Inner* et *Outer London*, pour répondre au besoin estimé de construction de 66 000 logements par an, dont la moitié de logements abordables.

Mais une partie conséquente de ce foncier potentiellement aménageable est la propriété d'acteurs qui n'ont pas l'intention de vendre ni de construire ou aménager leurs terrains : « *ce que le calcul du* Draft New London Plan *ne prend pas en compte, c'est la question de savoir à qui appartient ce foncier et de savoir s'ils ont l'intention d'y construire du logement. Souvent la réponse est négative. Ils ont l'intention d'y construire autre chose, ils sont dans un secteur totalement différent et ne déploient pas d'efforts pour optimiser la valeur de leur terrain* », explique Kath Scanlon, chercheuse à la *London School of Economics*. Ainsi, **près d'un quart du foncier londonien appartient à des entités publiques**[18] (à l'échelle nationale, 40% des « *brownfield sites* »[19] aménageables sont de propriété publique[20]) pour lesquelles la construction de logement ne constitue pas nécessairement une priorité : « *il est aussi compréhensible que la gestion* [...] *d'actifs immobiliers pour libérer du foncier pour que d'autres y produisent du logement n'est pas une priorité pour des organisations chargées de délivrer des services publics. Simplement, pour la majorité d'entre elles, la gestion de leur propriété est une fonction administrative plutôt qu'un objectif d'entreprise, et la construction de logement n'est pas leur activité* »[21]. Pourtant, **la puissance publique détient de nombreux actifs non-utilisés ou sous-exploités, qui pourraient être « *redéveloppés de façon à offrir une meilleur valeur publique* »**[22], notamment par le biais de la construction de logement abordable. Mais

plusieurs obstacles s'opposent à la mise en œuvre d'une telle stratégie, à commencer par l'insuffisante connaissance, par les différentes entités publiques détentrices de foncier, de leurs propres actifs.

Ainsi, un rapport d'une équipe de chercheurs de l'*University of West England* note que :

> « Les registres fonciers des '*councils*'[23] ne sont pas toujours complets et sont, dans certains cas, simplement inexistants. De plus, ils ne rendent compte que des actifs d'une partie du secteur public. Ils n'abordent pas, par exemple, les actifs détenus par la *NHS* [*National Health Service*, système de santé publique britannique] à Londres. En outre, ces registres ne donnent pas à voir le foncier ou les actifs toujours utilisés mais sous-exploités, qu'il s'agisse d'un bâtiment de bureaux partiellement occupé, de logements en mauvais état et en besoin de renouvellement, ou d'immeubles de logement à faible hauteur [...] pouvant céder leur place à du logement à haute densité et plus moderne. Des recherches récentes estiment que deux millions de nouveaux logements pourraient être construits à l'échelle nationale sur du foncier public en surplus. De ceux-ci, 100 000 pourraient être construits sur du foncier appartenant au groupe *Greater London Authority* (incluant *Transport for London*) »[24].

Fig. 10 :
une ville dense où le foncier disponible est rare.

La loi ne contraint pas les acteurs publics à divulguer la liste des actifs fonciers qu'ils détiennent au surplus de leurs besoins d'exploitation. Par ailleurs, il n'existe pas d'entité chargée de mener la revue des actifs et du foncier excédentaires des entités publiques pour évaluer ce qui pourrait être mis sur le marché de façon à répondre aux besoins de logement, ni d'entité chargée d'identifier les actifs sous-exploités et de mettre en œuvre les mesures nécessaires pour en retirer une valeur plus importante. **La fragmentation des propriétaires publics fonciers et la grande variété de leurs priorités**[25] **ainsi que leur relative méconnaissance des actifs qu'ils détiennent sont autant de facteurs dont le déblocage permettrait au Grand Londres de développer le foncier identifié dans le « *Draft New London Plan* » et d'espérer voir ainsi son parc de logement abordable se développer** conformément à l'axe de « densification durable » retenu par le « *Plan* ».

Autre facteur de la difficile mobilisation du foncier par le *GLA*, « *le rôle très limité du secteur public, aujourd'hui, en matière de consolidation du foncier, de mobilisation du foncier, de déverrouillage du foncier* », déplore James Murray, pour qui les compétences actuelles du *GLA* ne lui permettent pas d'espérer atteindre l'objectif affiché dans le Plan, lequel tient dès lors davantage d'un **appel à l'aide à destination du gouvernement britannique**. « *Le maire est très clair sur le fait que passer du niveau actuel de construction annuelle de 30 000 logements à 65 000 ne peut se faire simplement en intensifiant le modèle actuel. Il faut soutenir le développement actuel mais également développer tout un éventail d'approches complémentaires. Le gouvernement national doit investir davantage dans les infrastructures et doit nous donner davantage de pouvoirs pour que le secteur public puisse construire davantage de logements directement.* [...] *Pour atteindre un niveau de 65 000 logements nous aurions besoin que le gouvernement nous aide à changer les règles du jeu. Avec plus d'investissement, et avec plus de pouvoirs formels en matière de foncier* », explique James Murray. Un grand nombre de voix s'élève ainsi pour souligner que le *GLA* devrait bénéficier de davantage de marge de manœuvre en matière de consolidation et de regroupement fonciers, arguant que son statut de grand propriétaire foncier lui confère l'expertise requise pour exercer ce rôle.

Ces pouvoirs accrus pourraient notamment se concrétiser par la possibilité d'identifier du foncier public aujourd'hui non-utilisé sur son territoire : « *le gouvernement devrait donner au Maire le pouvoir d'identifier du foncier public dans Londres – qu'il appartienne au gouvernement national ou aux collectivités locales, et quelle que soit l'entité publique à laquelle il appartient – en surplus des besoins opérationnels du secteur public* », conseille ainsi *London First*[26], qui préconise encore d'accorder au Maire le pouvoir de disposer de ces sites.

Autre obstacle à la construction de logement abordable sur les « *brownfield sites* » londoniens : la mainmise des « *boroughs* » sur l'aménagement, source, selon certains experts, de lenteurs et d'imprévisibilité. Le *GLA* n'est ainsi compétent en matière de délivrance de permis de construire que lorsque le projet examiné implique la construction de plus de 150 logements[27]. Les projets d'envergure inférieure sont soumis à l'assentiment exclusif des « *boroughs* ». Or il existe 32 « *boroughs* », auxquels s'ajoute la *City of London*, soit 33 collectivités locales différentes avec lesquelles doivent traiter les promoteurs. Ce fonctionnement aurait un effet dissuasif « *sur l'entrée sur le marché londonien pour ceux qui souhaiteraient investir ou développer du logement* »[28], notamment pour les petits promoteurs qui souhaiteraient développer des activités dans plusieurs « *boroughs* ». **Certains avancent donc que le gouvernement devrait renforcer les pouvoirs du maire en matière de délivrance de permis de construction, au détriment des « *boroughs* »**, afin de simplifier la procédure actuelle et de diminuer les risques portés par les constructeurs et investisseurs lorsqu'ils s'engagent dans des projets de logement. Le think tank *London First* souligne que « le *Maire est le mieux à même d'assurer l'équilibre entre intérêts locaux des différentes communautés de Londres et besoin d'accroître de façon significative l'offre de logement dans l'ensemble de la ville. Ceci semble indiquer que le Maire devrait soit prendre directement davantage de décisions en matière de permis de construction soit fixer des objectifs plus stricts pour les '*boroughs*'* »[29].

Fig. 11 :
carte des boroughs d'*Inner* et *Outer* London.

La « *green belt* », réserve foncière inexploitée

Fig. 12 : vue de Londres depuis la « *green belt* ».

Si l'utilisation des « *brownfield sites* » défendue par la *Greater London Authority* ainsi que la stratégie de densification durable et les tentatives d'optimisation du foncier public qui l'accompagnent permettront sans doute à Londres de développer son parc de logement abordable, de nombreux experts s'accordent à constater que **de tels efforts ne permettront pas d'atteindre les objectifs annoncés de production annuelle de logement, et qu'une mesure complémentaire – bien que controversée – s'impose : le recours à la « *green belt* », large ceinture verte entourant la capitale.** Or la stratégie d'intensification durable conçue par la *Greater London Authority* s'appuie précisément sur le refus renouvelé d'aménager cette « *green belt* » et d'utiliser la considérable réserve foncière qu'elle constitue. **Derrière ce refus se trouve sans doute l'idée que la « *green belt* » londonienne forme, pour les habitants de la capitale, un espace vert et récréatif** rendu d'autant plus précieux que se généralise la perception des problématiques de pollution de l'air et de pénibilité de la vie en milieu urbain très dense. Pour autant, cette perception ne résiste pas à l'examen de la composition actuelle de la « *green belt* » londonienne, qui est loin de représenter un poumon vert pour la capitale britannique – ses origines historiques achevant de démontrer qu'elle ne fut jamais conçue à cette fin.

Ainsi, le développement des ceintures vertes n'a, selon le chercheur britannique Paul Cheshire, rien d'une stratégie délibérée mais procède au contraire d'un accident de l'Histoire ; à son origine, la disparition des fortifications des villes européennes au 19e siècle, sous l'effet du développement de l'État-nation et de la mécanisation des conflits armés, rendant le concept même de protection des villes par fortification inopérant[30]. Pour des raisons de stratégie militaire, ces fortifications étaient généralement entourées d'une zone tampon destinée à demeurer vide ; leur démolition eut dès lors pour effet, rappelle encore Paul Cheshire, de « *libérer un espace circulaire significatif autour de la ville. La conscience civique bourgeoise était en cours de développement. Les cartes montrent ce qui a été proposé : une ceinture verte, mais une ceinture verte par accident, sur un espace libéré par les fortifications de la ville, qui, de façon non surprenante, avaient une forme circulaire* »[31]. **Au Royaume-Uni, la création de la « *green belt* » londonienne, loin de relever d'un désir de préservation de l'environnement, naquit au contraire dans l'esprit de Lord Meath, philanthrope anglo-irlandais inspiré par l'exemple viennois et convaincu que les villes étaient nocives au « *patrimoine génétique britannique* » et que leur étalement devait être contenu[32].**

Fig. 13 :
la « green belt »
londonienne.

L'idée refit surface à plusieurs reprises au début du 20e siècle et fut finalement inscrite en droit en 1938 avec l'adoption du *Green Belt (London and Home Counties) Act*, qui donna aux collectivités locales le pouvoir d'acheter du foncier pour le dédier à l'usage public. « *À la fin des années 1940, 20 000 hectares de terres avaient été achetées autour de Londres et désignées comme espaces publics ouverts* »[33]. Après la Seconde Guerre mondiale, une loi proposa des ceintures vertes à toutes les grandes villes qui le souhaitaient. Ce texte de loi constitue toujours le fondement du système d'aménagement britannique actuel, explique Paul Cheshire, et a conféré aux collectivités locales le droit de prévenir tout aménagement urbain sur du foncier encore non-aménagé : « *du foncier de propriété privée, si désigné 'green belt', resterait privé. Donc, quoique promues au nom de l'espace vert, en pratique les dispositions relatives à la 'green belt' dans la loi de 1947 ont simplement mis un terme à toute forme d'action – plutôt que de créer des espaces ouverts ou de loisir à haute valeur* »[34]. Si les « *green belts* » furent ainsi conçues en 1947, leur mise en œuvre ne débuta qu'en 1955, sous un gouvernement conservateur qui transforma leur visée : soudain, « *les 'green belts' n'étaient plus des poumons ou des espaces de loisir ; elles étaient juste là pour mettre un terme à l'aménagement* »[35]. Telle est toujours leur fonction au 21e siècle ; r**eprésentant aujourd'hui 1 639 090 hectares[36] à l'échelle nationale, les ceintures vertes ont toujours pour objectif premier d'endiguer l'étalement urbain.** Ainsi le *National Planning Policy Framework* énonce-t-il que « *le gouvernement attache une grande importance aux ceintures vertes. L'objectif fondamental de la politique 'green belt' est de prévenir l'étalement urbain en maintenant des terres ouvertes de façon permanente ; les caractéristiques essentielles des ceintures vertes sont leur ouverture et leur permanence* »[37]. Paul Cheshire voit quant à lui dans les « *green belts* » une « *forme très britannique de zonage dont l'effet est d'exclure* […], *de confiner les urbains défavorisés à vivre dans des situations de forte densité dans les villes et de préserver les* Home Counties […] *au profit de l'aristocratie qui y était arrivée plus tôt, portée par les rails du système ferroviaire périurbain* »[38].

Aujourd'hui, la « *green belt* » dite métropolitaine, qui entoure Londres, s'étend sur un rayon de plus de 60km autour de cette dernière ; 94%[39] de sa surface se trouve en dehors de la capitale britannique. **La partie restante de la « *green belt* », située à l'intérieur des limites de la ville, est localisée dans les « *boroughs* » d'Outer London et représente 22% de la superficie totale de Londres. En comparaison, l'ensemble du bâti, de la voirie et des voies ferrées situés à l'intérieur de Londres recouvre 27,6%[40] de son territoire** – on comprend dès lors l'immense réserve foncière intra-muros que constitue la « *green belt* » londonienne, dont on notera encore qu'elle est en majorité de propriété privée et donc inaccessible au public. Par ailleurs, si l'utilité environnementale de la « *green belt* » est indéniable, elle est limitée à certains sites présentant un intérêt scientifique particulier ou abritant des espèces animales protégées, et qui forment, avec les espaces verts ouverts au public, seulement 26% de la surface totale de la « *green belt* » londonienne[41]. Le reste est dédié à une multiplicité d'usages : terres agricoles (59%), aérodromes, usines de traitement des eaux, anciens hôpitaux, et clubs de golf[42] (ces derniers représentant 7,1% de la superficie totale de la « *green belt* » !). « *Je pense qu'on a l'idée que la 'green belt', ce sont de belles collines verdoyantes ; il y a une sorte de mythe autour de ce foncier* », explique ainsi Luke Murphy.

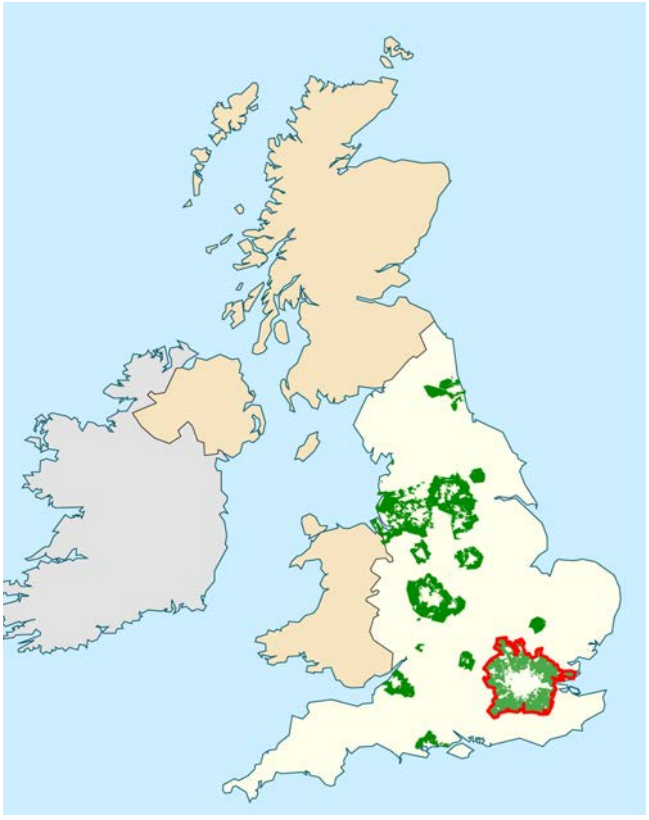


Fig. 14:
ceintures vertes britanniques (la délimitation de la ceinture verte qui entoure Londres figure en rouge).

La sanctuarisation de la « *green belt* » (aujourd'hui bâtie à hauteur de 2% seulement)[43] et le refus de l'utiliser pour débloquer du foncier constructible susceptible d'accueillir de nouveaux logements procèdent d'un choix politique assumé de la part du Maire de Londres : « *l'argument avancé par certains qui voudrait qu'il faille construire sur la* 'green belt' *est inacceptable pour nous car nous avons identifié une capacité suffisante sur les* 'brownfield sites' », explique ainsi James Murray, maire adjoint de Londres en charge du logement. Pourtant, **la ceinture verte est considérée par de nombreux observateurs comme l'un des éléments incontournables d'une stratégie de réponse à la demande annuelle estimée de logement.** « *En estimant le nombre de logements que l'on pourrait construire dans un rayon de 800 mètres à pied des stations de métro situées dans la ceinture verte, on arrive au chiffre d'un million de logements dans la simple aire du Grand Londres* », explique ainsi Christian Hilber, professeur à la *London School of Economics*. « *Nous n'atteindrons pas ce chiffre en construisant uniquement sur les* 'brownfield sites' », estime-t-il en faisant référence à la stratégie « *brownfield first* » portée par le Maire de Londres. Le potentiel de la « *green belt* » en matière de production de logement est avéré : 60% de sa surface se trouve à moins de 2km d'une station de métro[44], tandis que 14 boroughs londoniens, recouvrant la majorité d'*Outer London*, ont davantage de foncier désigné « *green belt* » que de foncier dédié au logement[45].

Tom Papworth (*Adam Smith Institute*) souligne que « *la politique* 'green belt' *restreint de façon très stricte l'offre de foncier aménageable autour des grandes aires urbaines, ce qui limite la construction et augmente la pression sur les prix du logement et les loyers* »[46], avant d'avancer que la contrainte que fait peser le système des « *green belts* » sur l'offre contribue à l'extrême volatilité des prix du logement observée au Royaume-Uni depuis 50 ans. **Il est peu surprenant, dès lors, que cet élément de la politique du *GLA* fasse l'objet d'une forte contestation de la part des urbanistes et experts du logement à Londres.** « *Exclure la possibilité d'aménager des sites très connectés ou très dégradés de la* 'green belt' *pourrait aboutir à des décisions qui vont à l'encontre de la création de communautés saines, connectées et abordables* »[47], écrit ainsi la *London School of Economics* dans sa réponse au *Draft New London Plan*. Christian Hilber, quant à lui, explique non sans humour que :

> « L'on peut trouver sympathique l'idée de ne pas construire sur la ceinture verte, parce qu'on a probablement à l'esprit de beaux paysages où des espèces protégées d'oiseaux font leur nid, de lieux où les Londoniens vont pour leurs loisirs. Cela n'est pas vrai du tout. […] C'est trop loin et trop difficile d'accès. Ce n'est pas attirant, dans une large mesure c'est du terrain agricole dense. D'un point de vue environnemental, le résidentiel peu dense est probablement meilleur pour l'environnement que ce type d'agriculture. Et oui, il faut produire des pommes de terre, mais peut-être pas juste en dehors de la ville qui connaît la pire pénurie de logement abordable des dernières décennies ».

Christine Whitehead, professeur à la *London School of Economics*, confirme que la décision de ne pas tirer parti du foncier de la « *green belt* » en dépit de l'extrême tension du parc résidentiel londonien procède « *d'une décision politique du Maire*. *Du point de vue d'un économiste ou d'un urbaniste, c'est un non-sens total. Le ministre du logement et d'autres sont élus dans des circonscriptions de la* 'green belt' *– cela n'aide pas* ». Et Luke Murphy de confirmer le caractère politique du maintien de l'interdiction d'exploitation de la ceinture verte : « *il y a de nombreux sujets en matière de logement considérés comme trop sensibles pour être remis sur le tapis ; la* 'green belt' *en fait partie* [...]. *Si l'on pouvait s'assurer de la réinjection de la valeur retirée de l'exploitation de la* 'green belt' *dans les infrastructures, les routes, les écoles et que l'on pouvait garantir davantage de logement abordable, je pense que l'on verrait naître un débat différent. Mais il faudrait des mécanismes qui donnent l'assurance de ce type de développement viable, durable, qui bénéficiera d'un soutien populaire, plutôt que de la construction de maisons coûteuses à 3-4 pièces* ».

De nombreuses voix s'élèvent pour proposer de possibles réformes du régime actuel des « *green belts* » dans l'objectif de libérer du foncier pour alléger la tension du parc résidentiel. Certains recommandent l'abandon de la qualification « *green belt* », « *une mesure qui pourrait résoudre la crise du logement sans perte d'aménité ou de valeur* » et « *permettre aux villes de croître organiquement et spontanément à nouveau et aux gens de vivre près de là où ils travaillent* »[48]. Une autre solution, défendue par le professeur Paul Cheshire, pourrait consister à extraire de la « *green belt* » londonienne le foncier situé à moins de 10 minutes à pied d'une station de métro, ce qui permettrait de libérer suffisamment de foncier pour y construire un million de nouveaux logements. Reste à savoir si la crise du logement deviendra suffisamment critique pour venir à bout des résistances politiques à l'utilisation de ce foncier.

Fig. 15 : exemple de council housing londonien construit entre 1905 et 1909.

Construction de logement : un secteur hautement concentré

Les collectivités locales ont longtemps joué au Royaume-Uni un rôle clé dans le domaine du logement abordable. « *Depuis la Seconde Guerre mondiale, nous n'avons répondu à notre besoin de logement que grâce à une contribution significative du secteur public. Entre 1947 et 1978, les collectivités locales ont bâti en moyenne 90 000* 'council homes' *par an, mais dans les années 1990 les chiffres étaient devenus insignifiants* », écrit Luke Murphy. « *Des travaux menés par l'*Institute for Public Policy Research *l'an dernier ont montré que 92% des collectivités locales échouaient à produire le nombre de logements abordables dont elles avaient besoin* »[49]. **Manifestation de cette tendance, les « *boroughs* », autrefois grands producteurs de logement abordable à Londres, se sont progressivement défaits de ce rôle**, notamment sous l'effet du mécanisme de cession du « *council housing* » introduit par le dispositif « *Right to Buy* », politique du gouvernement de Margaret Thatcher ayant « *amené 1,3 million de ménages à acheter leur logement social dans les années 1980 et 2,5 millions de 1980 à aujourd'hui* », rappelle Hélène Steinmetz[50]. **113 090 logements sont ainsi passés des mains des collectivités locales à celles de propriétaires privés dans les années 1980.** Des logements qu'il s'est avéré difficile pour les « *boroughs* » de remplacer, de sorte que le parc de « *council housing* » se trouve aujourd'hui considérablement amoindri. De façon plus générale, le rôle des collectivités locales en matière de construction de logement abordable s'est amenuisé de façon significative : autrefois premières responsables de la construction résidentielle à Londres, elles

Fig. 16: travaux de construction à East Village London, ancien village olympique comptant aujourd'hui 2 818 logements dont 1 379 logements abordables.

ne livrent plus depuis 20 ans qu'une quantité négligeable de logements. « *Aujourd'hui, nous avons un secteur de la construction de logement beaucoup moins divers avec un déclin radical de la construction de logement par les collectivités locales. Certaines '*housing associations*' produisent du logement et ont accru leur production mais cela reste bien moins important que par le passé* », note Luke Murphy.

Ce déclin significatif de la construction par les collectivités locales a rendu le secteur privé responsable de la production de la majorité des nouveaux logements à Londres. Dans le même temps, **ce secteur s'est concentré de façon significative**, y compris à l'échelle nationale : « *les neuf constructeurs de logements cotés au FTSE 100 et FTSE 250 possèdent 615 512 parcelles destinées à recevoir du logement dans leur parc foncier, selon leurs informations financières. C'est quatre fois plus que le nombre total de logements construit en Grande-Bretagne dans l'année écoulée* »[51]. À Londres, la production de logement abordable à Londres se trouve donc aujourd'hui entre les mains d'un nombre restreint de grands promoteurs privés. **Cette concentration tient en partie à la complexité de la gestion des relations avec les « *boroughs* »,** chacun d'entre eux étant doté d'une administration et d'un plan propres. En conséquence, le secteur se décompose entre de très petites entreprises actives dans un unique « *borough* » et de « *très grandes entreprises capables de mobiliser les ressources nécessaires à l'interaction avec de multiples collectivités locales* »[54].

Ces promoteurs privés se concentrent sur des projets de logement de grande ampleur dont la valeur est portée par des logements aux prix relativement élevés mis en vente sur le marché libre à un rythme que certains observateurs jugent trop lent. **Au niveau national comme londonien, cette lenteur est souvent considérée comme un facteur aggravant de la pénurie** : « *les promoteurs ont tendance à livrer des logements achevés sur chaque site potentiel à une vitesse qui maximise leurs marges – une vitesse qui peut être bien inférieure à celle qu'avaient prévues les autorités de planification locale lorsqu'elles avaient élaboré leurs prévisions et cibles* […] *Il n'est pas possible ni souhaitable pour les constructeurs de logement de diminuer le prix du foncier ou de s'assurer une offre stable de foncier peu cher, créant ainsi les conditions d'une production massive de logements requis : faire pour le logement ce qu'a fait IKEA pour les meubles* »[53].

En effet, il n'est pas dans l'intérêt des promoteurs de livrer leurs logements dans des délais extrêmement brefs, comme le rappelle le *Housing Finance Institute* :

> « Les promoteurs ont besoin d'un pipeline de foncier car le processus qui consiste à acheter le foncier requis, à obtenir le permis de construire puis à aménager le site peut prendre des années. […] La construction de logement requiert une forte intensité de main d'œuvre et avec de grands sites il y a besoin d'avoir un flux constant de compétences requises plutôt que d'essayer, par exemple, d'installer des salles de bain ou des cuisines dans 4 000 logements exactement au même instant. De façon raisonnable, les promoteurs ne visent pas à livrer tous en même temps de grands sites car les marchés locaux ne peuvent pas absorber une énorme augmentation de l'offre à un prix qui justifierait l'intérêt d'un développement »[54].

Ainsi, un groupe de chercheurs de la *London School of Economics* relève que « *même sur des sites qui abriteront in fine des milliers de logements, les promoteurs en vendent d'habitude seulement quelques centaines par an* »[55]. Il faut également noter que les marchés locaux du logement ne pourraient absorber sans difficulté un grand nombre de logements nouvellement construits sans que les prix et la viabilité du projet ne s'en trouvent affectés ; cela explique le caractère risqué de la production de logement, qui nécessite dès lors des capitaux importants, favorisant de fait les grandes entreprises[56].

Cette lenteur alimente à son tour des soupçons de spéculation foncière, soupçons encore renforcés par le fait que 210 000 permis de construire accordés à Londres n'ont pas encore donné lieu à construction. Ainsi, les constructeurs sont souvent accusés d'acquérir puis de conserver du foncier aménageable « *jusqu'à ce que son utilisation soit profitable, le calendrier dépendant de l'évolution spatiale des prix et de leurs fluctuations* »[57]. Mais ce problème doit être relativisé, car **ce ne sont pas tant les constructeurs qui se livrent à ces pratiques que les investisseurs** : le rapport Molior publié en décembre 2012 notait que « *45% des logements pour lesquels l'autorisation avait été obtenue ne seraient pas construits car les entreprises qui les avaient obtenus n'étaient pas dans le secteur de la construction* ». Parmi eux, des propriétaires occupants, des propriétaires fonciers historiques, le gouvernement, les fonds d'investissement et des promoteurs « *qui ne construisent pas* »[58]. Dans le même temps, comme le rapporte *The Guardian*, le rapport Molior note que si « *la construction débutait immédiatement sur chaque site pour lequel l'autorisation de construire avait été obtenue, 'quelques 50 000 à 70 000' logements seraient livrés chacune des trois années suivantes* »[59].

Du double constat d'une concentration du secteur de production de logement et d'une lenteur de la livraison de logement, considérés comme les facteurs explicatifs d'une offre de logement abordable largement insuffisante, le *GLA* tire un objectif de diversification du secteur de la construction : « *de mon point de vue, l'élément clé pour nous permettre de continuer de construire est de nous détourner de ce système emmené par du logement libre et cher. Et d'avoir une plus grande diversité d'acteurs : collectivités locales, associations, investisseurs institutionnels, en plus des grands constructeurs* », explique James Murray, maire adjoint au logement de la ville de Londres.

Le *GLA* entend atteindre cet objectif de diversification en menant de front plusieurs actions. **Il aspire tout d'abord à devenir lui-même constructeur de logement** ou à tout le moins à augmenter de façon considérable sa production actuelle propre. James Murray explique ainsi :

> « L'une des pistes les plus prometteuses consisterait à confier au secteur public un rôle accru dans la construction de logement. Nous voulons encourager les petits comme les gros constructeurs, l'investissement locatif, etc., mais il faut que le secteur public vienne compléter cette offre et accroître réellement l'offre de logement abordable. Le secteur privé à lui seul ne parviendra pas à multiplier par deux la production de logement et comprend qu'une approche complémentaire est requise, qui est celle que porte le secteur public ».

L'autre voie qu'entend poursuivre le *GLA* pour diversifier le secteur est celle du développement du rôle des PME dans la production de logement abordable. « *Environ la moitié de la construction de logement était autrefois le fait de PME mais nombre d'entre elles ont été anéanties par la crise financière* »[60]. Parmi les obstacles qui entravent aujourd'hui l'accès au marché pour ces PME, le coût d'obtention d'un permis de construire, l'insuffisance de l'accès au financement par l'emprunt mais surtout **le manque de « small sites », terrains fonciers d'une superficie inférieure ou égale à 0,25 hectare et capables d'accueillir jusqu'à 25 logements.** « *Nous voulons accroître le rôle des sites particulièrement petits dans la production de logement car cela crée davantage d'opportunités pour les petits constructeurs* », explique ainsi James Murray. Le « *Draft New London Plan* » anticipe ainsi que 38% des 65 000 logements annuels ciblés seront livrés sur des « *small sites* » dans la décennie à venir ; ce développement devrait se concentrer dans la périphérie de Londres, le cabinet Lichfields estimant en effet que les arrondissements d'*Outer London* pourraient produire 68% du total des logements construits sur « *small sites* ».

Comment débloquer le financement du logement abordable par les « *boroughs* » ?

La production de logement abordable par les collectivités locales londoniennes, qu'il s'agisse du GLA ou des « boroughs », se heurte aujourd'hui à de nombreux obstacles ; parmi ceux-ci, les difficultés de financement de la construction par ces acteurs publics. On citera ainsi l'aide financière que reçoit aujourd'hui le GLA de la part du gouvernement britannique et qu'il estime très insuffisant : « aujourd'hui, nous avons un accord avec le gouvernement britannique par lequel nous recevons 4,8 milliards de livres pour construire 116 000 logements abordables d'ici 2022. […] Si vous regardez ce dont on aurait réellement besoin pour construire 65 000 logements par an dont la moitié de logements abordables, cela nécessiterait de quadrupler notre investissement annuel actuel », note ainsi James Murray, maire adjoint de Londres en charge du logement.

Autres acteurs cruciaux du logement abordable à Londres, les « boroughs » voient pourtant aujourd'hui leur capacité de financement en matière de production de logements entravée par plusieurs mécanismes. Ainsi, il leur est toujours impossible de mutualiser leurs ressources en faveur de la production de logement. « Même avec le financement disponible, certains boroughs manquent de foncier aménageable à des prix raisonnables, alors que d'autres ont le foncier disponible mais pas la capacité d'y construire. La collaboration entre ces boroughs pourrait permettre d'obtenir une meilleure valeur pour l'argent investi »[61], souligne ainsi une équipe de chercheurs du Centre for London. L'introduction de mécanismes permettant aux « boroughs » de mutualiser leurs ressources permettrait ainsi, selon certains experts, d'optimiser le financement du logement abordable par les collectivités locales. Une telle mutualisation pourrait prendre la forme de la constitution d'une caisse commune mise à profit de l'achat de grands sites susceptibles d'accueillir des projets à usages mixtes ou encore de partenariats entre « boroughs » aux expertises complémentaires. Ainsi, les auteurs du rapport « Strength in numbers » préconisent la collaboration entre « boroughs » bénéficiant d'une expertise avérée en matière d'aménagement et de ressources financières et de « boroughs » détenant des terrains aménageables[62]. Des partenariats dans lesquels le GLA pourrait assumer le rôle d'un intermédiaire mais dont la conclusion se heurte pour l'heure au cadre réglementaire existant[63].

La « *council tax* », talon d'Achille du *GLA* ?

Le *GLA* se distingue d'autres collectivités locales à la tête de villes d'envergure comparable par l'étroitesse de sa marge de manœuvre en matière de fiscalité. Ainsi, « *70% des revenus de Londres proviennent du gouvernement central, contre 26% à New York, 16,3% à Paris et 5,6% à Tokyo* »[64], note le *Centre for London*. « *Le Royaume-Uni a un système fiscal hautement centralisé, dans lequel la plupart des taxes sont collectées au niveau national* » explique Christian Hilber. « *C'est le cas des impôts sur les revenus, de la TVA ; il n'y a qu'une petite taxe, la* 'council tax'*, qui est collectée au niveau local* ». **Et c'est sur la « *council tax* », « *une taxe locale levée sur les propriétés résidentielles domestiques* »[65], que porte aujourd'hui l'un des débats les plus animés relatifs au logement abordable à Londres.** La « *council tax* » est l'héritière de la « *poll tax* », introduite en 1990, « *montant fixe payé par chaque adulte à un taux déterminé localement* »[66]. L'introduction de la « *poll tax* » s'avèrera un « *désastre politique* », selon la formule de l'*IPPR*[67], l'impôt étant considéré comme faisant porter la charge fiscale par les ménages les plus défavorisés au profit des ménages les plus aisés. Une vaste campagne de non-paiement ainsi que des manifestations et révoltes s'ensuivirent, au point que certains attribuent aujourd'hui à la « *poll tax* » la décision de Margaret Thatcher de démissionner de son poste de Premier ministre[68]. En 1994, la « *poll tax* » est remplacée par l'actuelle « *council tax* », présentée comme « *plus pragmatique sur un plan politique* » et qui constitue, selon l'*IPPR*, « *un hybride de taxe fondée sur la propriété, d'impôt sur la consommation et d'un prix à payer pour les services locaux* »[69]. **Les propriétés sont distribuées entre huit tranches d'imposition (allant de A à H) en fonction de leur valeur.** « *Les ratios entre les différentes tranches d'imposition de la* 'council tax' *ont été définis par le gouvernement central mais le niveau général – par le biais d'une tranche D sur laquelle toutes les autres sont indexées – est défini localement* », c'est-à-dire, à Londres, par chaque « *borough* », ce qui conduit à d'importantes inégalités spatiales qui contribuent à l'impopularité actuelle de la taxe[71].

Les revenus issus de la « *council tax* » sont collectés et perçus par les collectivités locales (dans le cas de Londres, les « *boroughs* ») et constituent l'une des principales sources de financement des collectivités locales. À Londres, les « *boroughs* » sont de plus en plus dépendants des revenus issus de cette taxe, notamment en raison d'une baisse des aides gouvernementales motivée par une politique nationale d'austérité. Mais « *telle qu'elle existe, la* 'council tax' *n'est pas capable de combler le déficit de financement - les arrondissements de Londres ont besoin de réduire leurs dépenses de plus de 450 millions de livres en 2018, alors qu'une hausse de 1% de la* 'council tax' *ne permettrait guère de percevoir plus que 30 millions de livres* »[72]. À Londres, l'*IPPR* note que « *3,6 millions de résidences doivent payer la* 'council tax'*, soit 15% du parc résidentiel total de l'Angleterre. Une majorité de ces logements (57%) sont situés dans les arrondissements périphériques de Londres* [...]. *Du fait du prix élevé de ses logements, Londres a une plus grande proportion de logements dans les tranches supérieures de la* 'council tax' *– 15% sont dans les tranches F à G comparés à tout juste 8% pour le reste de l'Angleterre* »[73]. La tranche la plus répandue à Londres est la tranche C (27% des logements) ; à l'échelle nationale, c'est la tranche A, qui représente 28% des logements, contre seulement 4% à Londres.

Fig 17: manifestation contre la « *poll tax* » à Londres.

Pourquoi la « *council tax* » est-elle aujourd'hui remise en cause et pourquoi son nom apparaît-il si fréquemment dans les débats portant sur la pénurie de logement abordable à Londres ? Tout d'abord parce qu'elle est fondée sur des valeurs des propriétés définies en 1991, de sorte que le montant actuel de la taxe est entièrement décorrélé de la valeur réelle de la propriété imposée. « *De façon absurde, lorsqu'une nouvelle propriété est construite aujourd'hui, il faut calculer, pour pouvoir lever la* 'council tax'*, la valeur qu'aurait eue cette propriété il y a plus d'un quart de siècle* », note l'*IPPR*[74], qui évoque « *l'échec des différents gouvernements dans la conduite d'une réévaluation des prix des propriétés sur lesquels sont fondées les tranches de la* 'council tax' »[75].

Autre critique adressée à cet impôt : son caractère régressif, qui pénaliserait particulièrement les ménages à revenus faibles. L'*IPPR* estime ainsi que la propriété à la valeur la plus importante au sein de la tranche H paiera trois fois le montant acquitté par les logements à la valeur la plus faible, en dépit du fait que la valeur d'une propriété de la tranche H est huit fois supérieure à celle d'une propriété de la tranche A[76] ; « *cela signifie qu'en proportion de la valeur de la propriété, les propriétés à valeur faible paient une plus grande proportion que les propriétés à valeur élevée* »[77]. La « *council tax* » défavorise dès lors les ménages résidant dans des propriétés de faible valeur ; or ces ménages sont souvent des ménages à revenus faibles, ceux-là même auxquels s'adresse prioritairement l'action du *GLA* et des « *boroughs* » en matière de logement abordable. En outre, l'utilisation continue des valeurs immobilières de 1991 dans le calcul du montant de « *council tax* » se traduit par le fait que « *l'assiette fiscale est fondamentalement inélastique car elle n'augmente pas jusqu'à ce que plus de logements soient construits ou que les propriétés soient réévaluées* »[78].

L'on attribue également à la « *council tax* » un accroissement des inégalités spatiales provenant du fait qu'il revient à chaque collectivité locale[79] de fixer le montant de la tranche D. Les taux d'imposition de la « *council tax* » varient donc d'un arrondissement de Londres à l'autre, « *sans grand lien avec les prix de l'immobilier* », note l'*IPPR*[80]. La tranche D est ainsi plus élevée dans les arrondissements périphériques de Londres que dans son centre du fait d'un enchevêtrement de facteurs, parmi lesquels « *les priorités et besoins locaux, les priorités politiques des conseils d'arrondissement, la distribution des propriétés entre les différentes tranches de la* 'council tax' »[81].

La « *council tax* » constitue en définitive un frein à la production de logement abordable à Londres. Dans son fonctionnement actuel, elle fait peser un poids disproportionné sur les ménages aux revenus les plus faibles, tandis que son inefficacité prive le *GLA* de ressources précieuses qu'il pourrait réinvestir dans la production de logement abordable. Enfin, elle dissuade, selon Christian Hilber, les collectivités locales d'investir dans la production de logement :

> « Si une collectivité locale autorise un développement, elle percevra un peu de revenu additionnel grâce à la '*council tax*' locale. De nouveaux habitants emménageront, qui paieront la '*council tax*' locale mais c'est une recette fiscale très limitée. Dans le même temps, les collectivités doivent assurer l'accès aux infrastructures – eau, électricité, voirie – et ces projets de développement conduisent à de la congestion, à une pression accrue sur les écoles locales, les services locaux, les infrastructures sociales, etc. Les élus locaux n'ont donc aucun intérêt à promouvoir des projets locaux de logement. Ils se contentent de constater qu'il y a une crise du logement et de dire qu'il faut construire plus mais 'pas dans notre arrondissement' – ce comportement est une conséquence directe du système fiscal actuel ».

Autant de facteurs qui conduisent un nombre croissant de voix à s'élever en faveur d'une réforme de la « *council tax* » ; certains réfléchissent dès maintenant aux modalités d'une telle réforme (voir ci-contre). **Mais la débâcle politique de la « *poll tax* », qui marque encore les esprits, crée une forte réticence politique à l'idée de d'une telle réforme**, malgré l'appréciation très négative que portent les Britanniques sur la « *council tax* »[82]. Pourtant, la réévaluation de la valeur des logements imposés, par exemple, pourrait permettre de capturer de façon systématique toute augmentation de valeur du foncier née d'investissements publics, comme l'explique le *GLA* :

> « Si le système de '*council tax*' était réformé de façon à être davantage aligné avec les prix immobiliers actuels et que l'on procédait à de fréquentes réévaluations, toute augmentation des prix de l'immobilier née d'une nouvelle ligne de transport ou d'améliorations emmenées par le secteur public se répercuterait automatiquement en recettes fiscales supplémentaires »[83].

Certains experts militent même pour une disparition complète de la « *council tax* » au profit d'une nouvelle taxe dont la visée serait d'encourager un usage plus efficace du foncier, aujourd'hui raréfié à Londres. La « *Mirrlees review* » conduite en 2010 par l'*Institute of Fiscal Studies* relève ainsi que « *taxer la propriété foncière équivaut à taxer une rente économique – cela ne décourage pas une quelconque activité désirable. Le foncier n'est pas le fruit d'une production ; son offre est fixée et ne peut être affectée par l'introduction d'une taxe* ». Mais plusieurs barrières existent à l'introduction d'un tel système : « *l'introduction d'une taxe fondée sur la valeur foncière est risquée politiquement et requiert une réforme majeure, qui produira des gagnants et des perdants parmi toute la population d'un territoire donné. Elle est également compliquée sur le plan pratique, puisque le foncier en zone urbaine est rarement vendu sans propriété existante construite dessus et ne peut donc être facilement évaluée à travers les prix du marché* », explique le *Centre for London*[91].

L'intérêt de l'étude du cas londonien réside dans l'exemple atypique qu'offre la capitale britannique d'une collectivité locale, le *Greater London Authority*, aujourd'hui singulièrement mal armée dans la bataille qu'elle livre à la hausse des prix du foncier et du logement et à la pénurie croissante de logements accessibles aux ménages à revenus faibles ou moyens. De sa marge de manœuvre limitée en matière de regroupement foncier à l'inefficacité de l'un des seuls impôts locaux dont il peut se prévaloir, le *GLA* est en effet contraint de composer avec de nombreux obstacles qui limitent sa capacité à produire lui-même du logement abordable ou, à tout le moins, à en favoriser la production par d'autres parties. À cela s'ajoute un obstacle de taille, de nature politique cette fois : **la décision du *GLA* de ne pas entamer la réserve foncière que constitue la ceinture verte londonienne dont une meilleure utilisation permettrait pourtant d'espérer accroître le parc de logement abordable dans l'une des capitales les plus coûteuses d'Europe.**

Quelle(s) réforme(s) pour la « *council tax* » ?

La *London Finance Commission* évoque plusieurs pistes de réforme de la « *council tax* »[84] :

1 **Réformer les exemptions et régimes spéciaux existants, sans toucher au mécanisme de la « *council tax* » ni aux modalités de calcul de l'impôt.** Cette piste implique d'abolir la réduction d'impôt dont bénéficient aujourd'hui les logements vides et résidences secondaires, une mesure qui « *permettrait une augmentation marginale de la recette fiscale totale (7,5 millions de livres) ; si, à l'inverse, tous les logements vides étaient soumis à une majoration de 150% incitant à une utilisation plus efficace du logement, on pourrait lever 90,1 millions de livres supplémentaires* »[85].

2 **Introduire des tranches spécifiques à Londres, soit en adaptant les seuils qui délimitent les différentes tranches aux prix de 2015 pour maintenir la distribution actuelle des logements entre les différentes tranches, soit en augmentant les seuils à l'aide d'un indice régional des prix du logement.** Pour les défenseurs de cette mesure, le marché du logement londonien est si différent des autres marchés locaux britanniques qu'il nécessite l'établissement d'un régime propre. De nombreux travaux appellent ainsi à l'introduction de tranches particulières pour les arrondissements centraux de Londres « *afin de refléter leurs caractéristiques particulières et de réduire l'effet déstabilisant qu'aurait sur Londres une réforme purement nationale* »[86].

3 **Adopter le principe d'une égale répartition des logements entre les différentes tranches de la « *council tax* » .** 12% des logements dans chacune des huit tranches), une option qui « *entraînerait une augmentation de la* 'council tax' *pour plus de la moitié des ménages, d'environ 433 livres par ménage. La recette fiscale serait supérieure de 450 millions livres à celle du système actuel. La plupart des perdants se situeraient dans les arrondissements centraux de Londres* »[87].

4 **Retirer aux « *boroughs* » le droit de fixer leur propre montant d'impôt pour la tranche D** et fixer un taux commun à tous les arrondissements de Londres afin de résorber totalement l'inégalité spatiale existante. Un tel système nécessiterait une redistribution ultérieure entre « *boroughs* » « *puisque certains lèveraient automatiquement beaucoup plus de* 'council tax' *par rapport à leurs besoins* »[88].

5 **Créer des tranches supplémentaires pour les propriétés à la valeur la plus élevée.**

6 **Établir un taux commun à tout Londres** ; la disparition des tranches permettrait à la taxe de se départir de son caractère régressif et résoudrait ainsi l'inégalité spatiale tant décriée. « *Un taux fixe de 0,2% serait neutre fiscalement et aurait pour conséquence une réduction du montant de l'impôt pour 78,6% des ménages* »[89].

Le *Centre for London* prône enfin un abandon total de la « *council tax* » au profit d'une taxe correspondant à une proportion fixe de la valeur du logement : à logement de valeur égale, tous les ménages paieraient ainsi le même montant[90].

Paris

La densification au secours du logement abordable ?

À l'instar d'un nombre croissant de métropoles européennes, Paris fait aujourd'hui l'expérience d'un dynamisme démographique prononcé, soutenu par l'attractivité particulière qu'exerce la métropole parisienne dans le paysage français.

Fig. 18 :
immeubles résidentiels
à Paris.

Le parc résidentiel parisien

1 366 438 logements (soit 2% du parc de logement national[4])

85% de résidences principales[5]
6% de résidences occasionnelles[6]
9% de logements vacants[7]

33,2% de ménages propriétaires de leur résidence principale

Source : chiffres de l'INSEE pour 2015[8]

La population de la métropole du Grand Paris passait ainsi de 6,814 millions en 2008 à 6,968 millions en 2013[1] ; Paris intra-muros comptait quant à elle 2,23 millions d'habitants en 2015, contre 2,18 millions en 2006. **Mais si cette croissance démographique est commune à de nombreuses villes du continent, Paris se démarque de ses homologues par sa densité, sans commune mesure pour une capitale européenne** : la ville intra-muros comptait ainsi 20 934 habitants/km² en 2015[2]. Sa superficie réduite (105 km2[3], contre 219 km² pour Amsterdam, 892 km² pour Berlin) et sa population nombreuse lui confèrent une densité rappelant celle des métropoles des pays en développement : ainsi, Paris devance Le Caire, Colombo ou encore Montevideo au classement des villes mondiales les plus denses. Cette caractéristique unique pour une ville européenne est sans nul doute à la source des difficultés qu'éprouve aujourd'hui Paris à répondre aux besoins de ses habitants en matière de logement abordable. Enclavée par le périphérique, densément bâtie et toujours plus chère, Paris fait face à une équation en apparence insoluble : **comment continuer à loger des ménages à revenus faibles dans un contexte d'envolée historique des prix de l'immobilier ? La solution peut-elle encore se trouver dans Paris intra-muros, où l'on ne construit guère plus de logement abordable ?**

Un parc résidentiel sous haute tension

Le parc résidentiel de la capitale se caractérise par des inégalités de patrimoine marquées entre générations : les ménages les plus âgés ont bénéficié de la politique nationale d'accession à la propriété des années 1970 et se sont constitué, avec l'achat de leur logement, un capital depuis lors amorti ; d'autres, plus jeunes, ne parviennent pas à acquérir un logement et pâtissent de niveaux de rémunération désormais plus faibles. Les premiers ont tout à gagner de l'augmentation actuelle des prix de l'immobilier, qui accroît la valeur de leur patrimoine, ou parviennent à dégager les fonds nécessaires à l'acquisition, pour eux-mêmes ou pour leurs proches, d'un logement à Paris, alimentant ainsi un mouvement très restreint d'accession à la propriété dans la capitale. « *À Paris, nous ne sommes plus vraiment dans un marché primo-accédant. Les accédants sont très souvent aidés par leurs parents ou avaient déjà un bien immobilier qu'ils sont parvenus à vendre mais sur un marché où il n'y a plus beaucoup de place pour les 'outsiders' ou alors seulement hors de Paris, très loin en banlieue* », explique ainsi Emmanuel Trouillard, chargé d'études logement auprès de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France (IAU).

Les prix de l'immobilier parisien, en forte hausse depuis plusieurs années, s'avèrent en effet souvent rédhibitoires pour les ménages qui nourriraient un projet d'accession abordable à Paris : ainsi, le prix de vente moyen d'un logement se hissait en décembre 2017 au niveau sans précédent de 9 040 €/m²[9] et si les prix de l'immobilier résidentiel évoluaient de 8% en France métropolitaine entre début 2010 et mi-2012, ils croissaient de 27% à Paris sur la même période[10]. Cette cherté de l'offre de logement parisienne, conjuguée à la croissance démographique de la capitale, engendre **une pénurie de logement abordable dont le niveau des loyers parisiens constitue une manifestation supplémentaire.** Le loyer mensuel moyen s'élevait ainsi à 1 133 € en 2016 dans Paris (où les loyers ont augmenté, entre 2000 et 2014, de près de 75%[11] alors même que les salaires n'ont augmenté que de 13% en France en moyenne depuis 1998) et à 861 € dans la petite couronne, selon l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne[12]. Le rythme de croissance des loyers parisiens est, depuis l'an 2000, presque trois fois plus élevé que celui de l'inflation[13].

Au cœur du problème, la construction de nouveaux logements. À Paris, celle-ci est lente : le parc résidentiel croît de 3 000 logements par an, dont seuls 2/3 issus de la construction de logements[14]. La construction de logements y est très compromise par la rareté du foncier disponible. **Un constat qui s'explique notamment par la densité de Paris, dont la configuration spatiale ne permet plus d'y construire autre chose que du logement collectif et dense, lequel se trouve être la forme la plus onéreuse de logement.** Bernard Coloos, directeur aux affaires économiques, financières et internationales de la Fédération française du bâtiment, explique ainsi que :

> « Construire du logement collectif dense coûte cher, en raison des prescriptions, des parkings, des surfaces collectives, de la protection incendie, des sous-sols, des ascenseurs, des couloirs, etc. Ce qui coûte le moins cher, c'est la maison individuelle, sans couloir ; son prix de construction avoisine les 800-900 euros au mètre carré ; il n'est pas possible de construire du logement collectif à un tel prix ».

Fig 19 :
La densité parisienne

Pour autant, la mairie de Paris s'attache à utiliser le rare foncier disponible dans Paris intra-muros pour y développer une offre de logement abordable, comme l'explique Ian Brossat, adjoint à la Maire de Paris chargé des questions relatives au logement, à l'habitat durable et à l'hébergement d'urgence :

> « Nous utilisons tous les moyens à notre disposition. D'abord, les moyens réglementaires : notre PLU [Plan local d'urbanisme] impose une obligation de 30% de logements sociaux dans la zone déficitaire en logement social et 30% de logement intermédiaire en dehors de celle-ci. Ensuite, l'aménagement : nous travaillons activement au développement des zones d'aménagement, qu'il s'agisse de l'ancien hôpital de Saint-Vincent-de-Paul ou des terrains de la SNCF qui permettront de produire des nouveaux quartiers. Ceux-ci comportent entre 50 et 60% de logements sociaux. Enfin, l'investissement : nous avons dédié un budget d'un milliard d'euros sur l'ensemble de la mandature à l'acquisition de terrains ou d'immeubles pour produire du logement social ».

Malgré ces efforts et dans un contexte d'inflation des prix du foncier doublé d'un rythme de construction inadapté à la demande, les perspectives de construction de nouveaux logements sur du foncier inutilisé semblent limitées à Paris. Emmanuel Trouillard confirme que le volume de logements construits dans Paris intra-muros est aujourd'hui devenu insignifiant : « *Paris ne représente plus grand-chose en termes de construction, notamment avec la clôture des grandes ZAC* [zones d'aménagement concerté]. *Il n'y a plus vraiment de foncier disponible* ». On comprend, dès lors, l'utilité d'une approche qui consisterait à construire la ville sur la ville, à densifier au moyen de la construction d'étages additionnels ou de l'adoption de procédés de construction permettant de diversifier l'offre de logement abordable en capitalisant sur le bâti existant (conversion d'espaces de bureaux en logements) ou en anticipant les besoins futurs (réversibilité). **Dès lors que l'on ne peut plus y construire de logements neufs ou bien uniquement de façon marginale, la densification peut-elle être une piste de production de logement abordable à grande échelle à Paris ?**

Fig . 20 :
vue de bureaux parisiens
en bords de Seine

La densification permettra-t-elle de résorber la pénurie parisienne ?

La faisabilité technique de la densification, définie comme l'accroissement de la densité de population d'un espace urbain, est avérée. Elle constitue aujourd'hui l'une des stratégies retenues par la ville de Paris pour le développement de son parc résidentiel. De la conversion de bureaux à l'ajout d'étages, quel potentiel de production de logement abordable la densification recèle-t-elle réellement dans une ville comme Paris ?

1 La conversion de bâtiments tertiaires en logements

Avec quelques 17,5 à 18 millions de mètres carrés, la capitale française dispose aujourd'hui de très importantes surfaces de bureaux[15], majoritairement concentrées « *dans le quartier central des affaires* (QCA), *dans la moitié est du 7e arrondissement, et dans d'autres pôles moins étendus : Montparnasse, Gare de Lyon* »[16]. 80% de ces bureaux ont été construits avant 2000 et plus de 40% avant 1939[17]. Il s'agit en général de bâtiments tertiaires à la superficie élevée, puisque 93% des espaces de bureaux parisiens ont une superficie excédant 1 000 mètres carrés[18]. La proportion restante correspond, à l'inverse, à des surfaces plus anciennes et plus réduites, « *des parties d'immeubles haussmanniens partagées avec du logement* »[19]. **Or une proportion significative de ces bureaux est aujourd'hui inutilisable sous l'effet des évolutions successives de la réglementation applicable aux espaces de travail** : quelques 140 000 à 240 000 m² de bureaux deviennent ainsi obsolètes chaque année, selon des chiffres de l'Observatoire régional de l'immobilier d'entreprise en Île-de-France (Orie)[20]. Le taux de vacance total des espaces de bureaux en Île-de-France était par ailleurs estimé à 7,5% en 2013[21].

Consciente de ce surplus d'espaces de bureaux non utilisés et de la pénurie de logement dont elle fait aujourd'hui l'expérience, Paris s'est donné un objectif de transformation de 250 000 m² de bureaux obsolètes en logements d'ici 2020[22] : « *il y a de nombreux bureaux vacants et obsolètes à Paris qui ont vocation à évoluer vers du logement* », déclare Ian Brossat. **Cette ambition suppose toutefois une augmentation notable du rythme actuel des conversions** : « *de 2001 à 2012, un peu plus de 30 000 m² de transformations de bureaux en logements ont été autorisées à Paris chaque année, ce qui représente environ 400 logements nouveaux par an dont un tiers sont des logements sociaux SRU* », note ainsi l'Atelier parisien d'urbanisme (APUR)[23]. Les opérations actuelles se concentrent dans le centre de Paris et sur la rive droite, où la densité de bureaux est la plus élevée, et concernent à 60% des bâtiments haussmanniens, « *qui retrouvent par là-même leur destination initiale* » . Mais des bâtiments plus récents font parfois également l'objet de conversions ; c'est le cas de la résidence pour étudiants Campusea Paris Montsouris (13e arrondissement), fruit de la conversion en 60 logements étudiants de bureaux construits dans les années 1970, devenus depuis obsolètes[24]. Les transformations de très grandes superficies de bureaux en logements demeurent rares : entre 2001 et 2012, seuls 65 permis ont été délivrés pour la conversion de surfaces d'une superficie supérieure à 1 000 m², souvent à l'initiative de bailleurs sociaux ou d'opérateurs immobiliers privés[25].

Qui investit dans la conversion de bureaux ?

Particuliers et petites sociétés civiles immobilières (SCI) : 20%

Promoteurs et investisseurs privés : 53%

Bailleurs sociaux : 27%

Chiffres concernant les opérations de conversion de bureaux en logements menées à Paris entre 2001 et 2012.
Source : APUR[26].

Conversion de bureaux : quel cadre juridique ?

Pour inciter les propriétaires d'immobilier tertiaire à entreprendre des opérations de conversion de bureaux en logement, la Mairie de Paris s'est tournée vers le gouvernement afin d'introduire le principe d'une exonération temporaire de taxe foncière pour les nouveaux logements[27]. La loi de finances du 29 décembre 2015 dispose ainsi que les collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre peuvent exonérer, pour la part de taxe foncière sur les propriétés bâties qui leur revient, les logements issus de la transformation de bureaux pendant une période de cinq ans[28]. La loi prévoit également la possibilité pour les logements ainsi formés de redevenir des bureaux : « *une délibération du conseil municipal peut définir un régime de déclaration préalable permettant d'affecter temporairement à l'habitation des locaux destinés à un usage autre que l'habitation, pour une durée n'excédant pas quinze ans* », disposait ainsi la loi Macron en 2015.

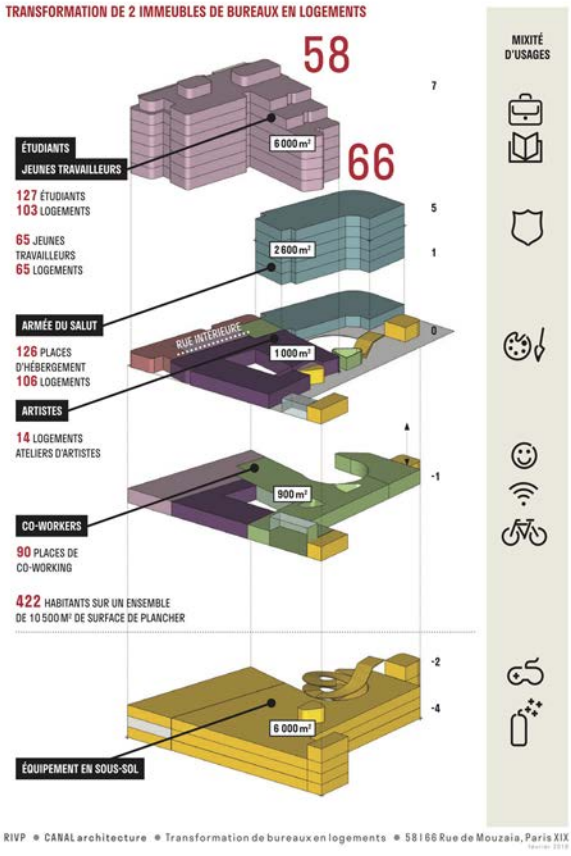
La multiplication de ces projets témoigne d'un intérêt croissant des investisseurs pour l'immobilier résidentiel, auparavant délaissé au profit de l'immobilier tertiaire. Anne-Claire Davy, chargée d'études sur les questions d'habitat et de modes de vie au sein de l'équipe Démographie, habitat, équipement et gestion locale de l'IAU, explique ainsi : « *Il y a un léger regain d'intérêt des investisseurs pour l'immobilier résidentiel et la diversification de leurs actifs immobiliers. Le problème du tertiaire, c'est que quand le locataire s'en va, c'est tout l'immeuble qui se vide. S'il s'agit d'un parc tertiaire mal positionné dans le marché, les effets de risque peuvent être plus importants que dans le résidentiel.* [...] *Tout ce qui se passe en ce moment autour de la transformation de bureaux en logements s'inscrit dans un contexte spécifique, il y a bien un parc de bureaux sur lequel on espère avoir une nouvelle rentabilité grâce au logement* ».

Pour autant, le logement produit par la conversion de bureaux est-il bien le logement abordable dont manque cruellement Paris ? Pas si l'on en croit Anne-Claire Davy : « *les conversions offrent des opportunités de créer du logement abordable, mais ce sont des opérations relativement coûteuses. La question du seuil de constructibilité se pose. Les débats dans le cadre de la loi ELAN* [loi sur l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique] *évoquent une autorisation de sur-construction en cas de transformation de bureaux en logement en vue d'assurer l'équilibre économique de l'opération. Donc cela ne va quand même pas tout à fait dans le sens du logement abordable. Rendre l'opération faisable et équilibrée au regard des prix parisiens demande un peu d'aménagement juridique* ». Le prix moyen de la transformation de bureaux s'élèverait ainsi à 2 000 € à 2 500 € par mètre carré[29].

Pour Emmanuel Trouillard, **la conversion ne saurait permettre de produire de logement abordable dans Paris intra-muros** mais « *si c'est assez loin en petite couronne pourquoi pas ? La capacité de production de logement abordable par la conversion dépend de la localisation* ». En effet, **la conversion, bien souvent, est rendue très coûteuse par la nature et l'ampleur des ajustements nécessaires à sa réalisation** (dépollution, désamiantage...) **et par la complexité des travaux requis pour transformer des espaces conçus pour accueillir une activité tertiaire en pièces habitables, aux caractéristiques radicalement différentes.** Ainsi, les pièces aveugles fréquentes dans les espaces de bureaux (local reprographie, etc.) ne sont pas appropriées dans un logement. La configuration des espaces de circulation est également bien différente dans un bureau et dans un logement. La conversion est d'autant plus coûteuse à Paris où le coût du foncier implique, pour qu'une conversion produise du logement abordable, une forte péréquation. Martin Omhovère explique ainsi de ces opérations de conversion :

> « Ce qui est certain, c'est qu'il ne s'agit pas de logement abordable, mais de logements très coûteux qui, économiquement, permettent d'équilibrer l'équation. Les quelques opérations que la mairie de Paris met sur le devant de la scène pour valoriser l'intérêt de la conversion de bureaux en logements sont souvent portées avec le concours de l'Établissement public foncier d'Île-de-France, pour la maîtrise foncière, de la mairie pour le portage long terme, et de bailleurs sociaux preneurs de baux emphytéotiques pour lisser le coût du foncier [...] Pour introduire de la mixité et développer l'offre abordable, la collectivité investit donc de l'argent dans des proportions significatives par rapport au nombre de logements créés ».

Fig. 21 :
projet de transformation de deux immeubles de bureaux en logements à Paris, par l'agence Canal Architecture



Mais au-delà de la question du coût de la transformation de bureaux en logements et de ses conséquences sur le prix des logements ainsi produits, se pose celle, tout aussi cruciale, de la connexion de ces nouveaux logements aux infrastructures sociales dont auront besoin leurs habitants. Si cette question semble moins pertinente pour ce qui est du bâti haussmannien, central et originellement d'usage résidentiel, elle se pose avec acuité lorsqu'il s'agit de convertir en logement de l'immobilier tertiaire se situant dans des quartiers d'affaires aux infrastructures sociales rares voire inexistantes.

Enfin, de nombreuses résistances subsistent à la conversion de bureaux en logements : ainsi, le Secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires, Julien Denormandie, soulignait-il récemment que « *dans le bilan des assureurs ou des foncières, un bureau vaut bien plus qu'un logement* »[30] ; dès lors, tous les propriétaires d'immobilier tertiaire ne sont pas susceptibles d'être intéressés par la conversion de bureaux en logement. Du côté des acteurs publics, certaines municipalités peuvent également souhaiter conserver des espaces de bureaux vacants dans l'éventualité d'une utilisation ultérieure. De plus, les loyers que les propriétaires immobiliers peuvent espérer percevoir grâce à la location d'un bureau dans les quartiers centraux de Paris, très prisés, sont bien supérieurs aux loyers résidentiels. « *À l'exception des communes à très forte dominante résidentielle pour lesquelles il demeure plus rentable de louer des logements (Boucle Nord de la Seine dans les Hauts-de-Seine, Saint-Mandé, Vincennes, Fontenay-sous-Bois et Nogent-sur-Marne dans le Val-de-Marne et parties du 4e et du 18e arrondissements), le cœur de l'agglomération parisienne présente presque partout des loyers plus élevés pour les bureaux, y compris dans les secteurs composés de tissus mixtes (bureaux/logements)* »[31], explique ainsi la Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL). D'autres avantages à la location de bureaux peuvent décourager leur conversion en logements, note encore la DRIHL : « *la location de bureaux, par comparaison avec le logement, présente des facilités en matière de gestion. La rotation locative y est présumée plus faible et les obligations juridiques moins prégnantes. La mono-fonctionnalité y est plus répandue, ce qui contribue aussi à abaisser les frais de gestion* »[32]. Autre facteur décisif, la taxe foncière applicable au logement, bien supérieure à celle dont doivent s'acquitter les propriétaires d'immobilier tertiaire et qui peut s'avérer dissuasive pour les opérateurs qui envisageraient une telle opération de transformation de bureaux.

Mais le gouvernement français semble déterminé à rendre les opérations de conversion de bureaux en logements plus attractives ; en témoignent les dispositions proposées de la future loi sur l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN). Parmi celles-ci, la simplification des procédures administratives applicables : si ces opérations nécessitent auparavant l'obtention d'un permis de construire, la loi ELAN pourrait conditionner celle-ci à une simple déclaration préalable de travaux. **Elle pourrait également permettre d'harmoniser les normes applicables à la construction de bureaux et de logements** (hauteur, etc.) ou encore créer un bonus de constructibilité (surface constructible supplémentaire) : « *pour chaque mètre carré de bureau, ces propriétaires auront le droit de construire 10% de surface de logement en plus. Dans une ville comme Paris, l'incitation sera donc très importante*[33], explique ainsi le Ministre à la cohésion des territoires, Jacques Mézard.

2 Modularité et réversibilité

À l'instar de nombreuses autres métropoles européennes telles Stockholm ou Munich, Paris compte aujourd'hui plus de 50% de ménages unipersonnels, soulevant la question de l'adéquation de l'offre existante de logement à la demande. Face à ce constat, **la modularité, dans la mesure où elle permet de diviser des logements existants, peut ouvrir la voie à une adéquation accrue de l'offre existante à la demande en introduisant une plus grande diversité dans la typologie de logements**. Lucille Mettetal, chargée d'études spécialiste des questions d'habitats auprès de l'IAU, explique ainsi qu'« *avec ces mécanismes* [modulables], *on rejoint le sujet à géométrie variable du logement abordable et on renoue finalement avec l'haussmannien, dont les nombreuses portes permettaient cette réversibilité* ». En effet, **la modularité n'a rien d'une solution récente.** Anne-Claire Davy rappelle à cet égard que « *la modularité se produit de façon spontanée dans l'haussmannien ; il y a une production de grandes surfaces dans Paris qui est incroyable. Il y a eu une génération spontanée de grandes surfaces dans les quartiers en gentrification avec les familles qui arrivent. Ce sont des dynamiques très importantes sur le plan quantitatif et qui sont permises par des formes de construction, par fusion, par restructuration* ».

Certains promoteurs proposent aujourd'hui des logements modulables auxquels une nouvelle pièce peut être ajoutée au moyen d'un déplacement de cloisons lorsque la famille s'agrandit ou que les besoins du ménage occupant évoluent. Ainsi, dans le 14e arrondissement, un immeuble réhabilité de la rue Raymond Losserand accueille huit logements sociaux modulables dotés de cloisons mobiles en bois, permettant à leurs occupants d'adapter la superficie de certaines pièces et la configuration de leur appartement en fonction de leurs besoins[34]. Un projet qui aura vu le jour au terme de six années de démarches ponctuées par le dépôt d'un recours contre le permis de construire. **Mais la modularité dans son acception contemporaine n'est pas encore entrée dans les mœurs** : elle suppose ainsi, pour Lucille Mettetal, « *une approche très rationnelle qui se heurte peut-être à l'attachement et à l'aspect patrimonial du logement et de l'habitat. Ce n'est pas si simple de se séparer d'une pièce* ». **Et si elle est économe, elle n'est guère pratiquée à Paris que dans les logements existants et ne constitue pas un moyen de produire du logement supplémentaire ; tout au plus permet-elle une meilleure adéquation de l'offre aux attentes des usagers,** en donnant à ces derniers la possibilité d'éviter la mobilité résidentielle lorsque leur situation personnelle évolue. **En effet, la modularité, comme l'ensemble des pistes de construction de logement dans Paris intra-muros, se heurte à l'écueil du prix du foncier, qui constitue 25% à 50% du prix du logement** dans la capitale (selon la localisation)[35] et dont la cherté neutralise les économies qu'autorise la modularité.

La réversibilité, qui consiste à prévoir dès la conception d'un bâtiment la possibilité d'en changer l'usage (de résidentiel à tertiaire ou inversement) au prix d'ajustements minimes, présente un réel intérêt dans les villes qui anticipent une décroissance de la demande d'espaces de bureaux couplée à une demande de logement importante et stable. Michael Voigtländer, directeur du département Marchés financiers et immobiliers de l'Institut économique allemand (*IW Köln*), note ainsi que « *l'idée d'investir aujourd'hui pour pouvoir permettre des changements d'usage dans le futur semble particulièrement attractive* ». Malgré l'aura d'innovation qui entoure les projets de réversibilité actuellement menés dans certaines métropoles européennes, **la réversibilité n'a rien d'un phénomène nouveau et est avant tout affaire de logique structurelle.** Ainsi, l'architecte Patrick Rubin, dont l'agence Canal Architecture a conçu, en partenariat avec VINCI Construction France, le principe d'immeuble réversible Conjugo, relate-t-il l'histoire de la réversibilité :

> « Pour faire muter un immeuble, il ne faut jamais être gêné par sa structure. Des grands architectes du début du 20e siècle, Eiffel, Perret, Hennebique, réfléchissaient déjà de cette façon à la question de la structure. Beaucoup d'usines sont ainsi très intelligentes ; elles sont lumineuses car les manufacturiers avaient besoin de lumière, leurs façades sont opaques parce qu'il fallait qu'on remise. Si vous analysez un bâtiment industriel, il n'est que logique ».

Réversibilité, évolutivité, modularité, hybridation : de quoi parle-t-on ?

Réversibilité : « *capacité programmée d'un ouvrage neuf à changer facilement de destination (bureaux, logements, activités…) grâce à une conception qui minimise, par anticipation, l'ampleur et le coût des adaptations* ».

Évolutivité : « *capacité d'évolution d'un ouvrage, anticipée dès sa conception* ».

Modularité : « *capacité d'un ouvrage à évoluer par remplacement, ajout ou soustraction de modules* ».

Hybridation : « *résultat d'une programmation plurifonctionnelle au sein d'un même bâtiment* ».

Définitions extraites de « Construire réversible », ouvrage de Canal architecture, pp. 10-11 (Claire Henneguez, Patrick Rubin)

Lucille Mettetal confirme ce diagnostic : « *c'est un sujet que l'on considère comme nouveau, mais en réalité tous les immeubles plus ou moins anciens sont réversibles parce qu'ils ont été faits avec un plateau et des poutres métalliques. Il y a un potentiel sous-estimé de réversibilité dans l'ancien, notamment, pour d'anciens logements, grâce aux nombreuses portes alors destinées aux domestiques* ».

Cette logique et cette attention portée à la structure doivent présider à la conception des bâtiments réversibles d'aujourd'hui, explique encore Patrick Rubin, pour qui la réversibilité implique nécessairement une construction en poteaux-dalles, par laquelle la réversibilité peut permettre de produire un logement abordable au coût de construction maîtrisé :

> « Si on homogénéise les hauteurs, il n'y a pas de raison que le logement réversible coûte plus cher que d'autres formes de logement. Le procédé Habitat Colonne, caractérisé par une configuration de poteau-dalle, nous a permis de construire des résidences étudiantes à 1 400€/m². Toute la technique est extraite du bâtiment et reléguée à l'extérieur. Les cages d'escalier sont donc naturellement désenfumées puisqu'elles se situent dehors, tout comme les gaines. Il n'y a rien d'héroïque : on ne fait pas une architecture d'architecte mais une architecture collégiale par tous et pour tous ».

Pour Patrick Rubin, la réversibilité serait ainsi nettement moins coûteuse que d'autres méthodes de production de logement par densification, telles la réhabilitation de bâtiments existants ou la conversion de bureaux en logements. C'est même du constat de la cherté de ces techniques qu'est née, chez l'architecte, l'intérêt pour le développement de solutions réversibles. « *Quand vous arrivez dans un immeuble de bureaux où il faut faire du logement, vous avez des problèmes de convergence de sécurité, une programmation à des normes qui ne sont pas les mêmes.* […] *Aujourd'hui, avec la réversibilité, un immeuble de bureaux devient un immeuble de logement en changeant 30% de composants. Aujourd'hui, vous dépensez 120% pour convertir. Pas 100%, 120% !* ».

Pour autant, la réversibilité semble peiner à séduire les investisseurs, car elle nécessite une acclimatation et une évolution culturelle non encore achevées, comme l'explique Lucille Mettetal : « *on continue à construire des bureaux en Seine-Saint-Denis qui ne sont pas du tout réversibles. Ce n'est pas encore rentré dans les cultures des architectes et des promoteurs* ».

Patrick Rubin appelle, pour parvenir à populariser cette méthode de construction, à une **collaboration accrue entre architectes, promoteurs, législateurs et investisseurs :**

> « Ceux qui sont la clé de tout cela, ce sont les investisseurs. Aujourd'hui, l'investisseur privé se dit : 'si je commence mon opération, si je la commercialise sur plan, elle sera vendue lorsque j'aurai 50% de possibilités d'acquisition'. Donc quand on lui propose de transformer son bureau en logements dans quelques années, cela ne l'intéresse pas. Ce sont des réticences culturelles. La génération Y, qui demain constituera notre tissu économique et social, est évidemment très sensible à l'argument du réversible. Le sujet est dans la pensée ; il est en grande partie dans l'anticipation de ce que va devenir la société. La réversibilité n'est pas que technique, c'est une évolution intellectuelle. Les lieux deviennent mutants, comme les nouvelles générations ! ».

Autre difficulté, semblable à celle que rencontrent également les projets de conversion de bureaux en logements : le bâtiment conçu doit être construit à proximité d'infrastructures sociales dans l'éventualité d'une transformation en logement et ce même s'il est utilisé à ses débuts comme espace de travail. Et si les coûts de construction de bâtiments réversibles sont limités, leur développement à Paris se heurte, lui aussi, aux coûts du foncier.

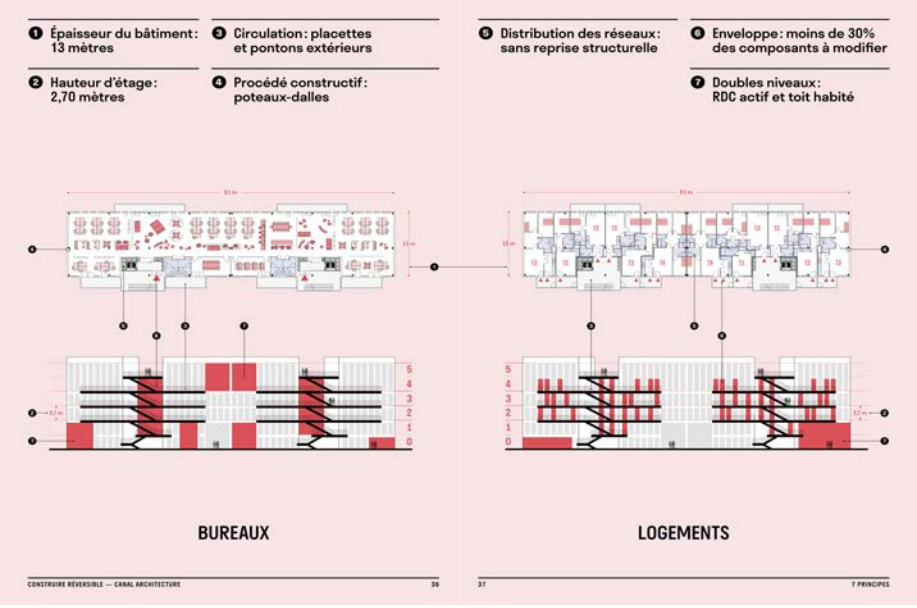


Fig. 22 : vue des deux usages possibles, résidentiel et tertiaire, d'un bâtiment réversible et principes présidant à la construction d'un tel ouvrage – travaux de Canal Architecture.

3 Construire la ville sur la ville pour développer le parc résidentiel ?

Autre méthode de densification : l'ajout, à des bâtiments existants, d'étages supplémentaires susceptibles d'accueillir des logements. Une méthode qui suscite un intérêt croissant dans de nombreuses métropoles européennes : ainsi, Michael Voigtländer explique que la construction d'un étage supplémentaire en surplomb de l'ensemble des immeubles résidentiels berlinois érigés dans les années 1920 ou 1930 pourrait permettre de produire 50 000 nouveaux logements.

À Paris, cette méthode suscite également un intérêt notable : « *la ville de Paris encourage activement la densification et affiche une volonté claire de reconquête des toits* », note Patrick Rubin. La municipalité voit dans la surélévation une méthode aux nombreux atouts, qui permet « *de contribuer à limiter l'étalement urbain et créer des logements sans imperméabiliser des surfaces libres* […], *penser de nouvelles manières de bâtir, adaptées au bâti ancien, qui utilisent des matériaux nouveaux, plus écologiques, moins énergivores* »[36]. **Telle la réversibilité, la surélévation jouit d'une longue histoire à Paris : le rehaussement de bâtiments fait son apparition dès les 17e et 18e siècles, comme en témoignent les immeubles de la place Dauphine** ; ceux du quai de Béthune, sur l'île Saint-Louis, sont quant à eux surélevés dès le 19e siècle. C'est pour favoriser un regain de surélévation que la loi ALUR de mai 2014 a supprimé le coefficient d'occupation des sols (COS), qui établissait pour chaque parcelle une densité maximale du bâti, entravant dès lors le développement en hauteur[37]. La Mairie de Paris envisage aujourd'hui de permettre la surélévation de 12% des immeubles de Paris, en ajoutant à ceux-ci un à cinq nouveaux étages, ce qui pourrait permettre de construire, selon elle, 40 000 logements supplémentaires. **Quid du caractère abordable des logements ainsi produits ? Pour Patrick Rubin, il est avéré** : « *c'est du logement abordable, bien sûr. Les propriétaires privés ont en général des combles partagés, des chambres de service, une circulation en copropriété. On enlève et modifie la toiture, beaucoup moins mansardée qu'auparavant. La copropriété peut revendre ou louer et financer ainsi les travaux* ». **D'autres experts se montrent plus réservés, estimant que la surélévation est trop coûteuse pour permettre de produire du logement abordable : son prix oscillerait ainsi entre 2 000 € et 4 500 € du mètre carré**, ceci en dépit d'une exonération de taxe foncière[38].

Autre piste proche de l'ajout d'étages supplémentaires, celle de la meilleure exploitation des sous-sols, notamment à l'occasion de la construction de nouveaux logements. « *Une autre densité assez remarquable est-celle des sous-sols : en trichant un peu, un premier sous-sol peut devenir un rez-de-jardin, comparable aux 'basements' londoniens* », explique Patrick Rubin. « *En construisant un parking à -2, on laisse le -1 libre pour y installer des conciergeries, du co-working, des mini-crèches et autres services pour la communauté… C'est ce que j'appelle la nappe semi-enterrée, par opposition à la nappe céleste. Avec ces deux nappes, un immeuble présente déjà deux capacités d'extension. Paris y réfléchit déjà, qui se vide de ses voitures et anticipe ce qu'elle va faire de ses garages* ».

Mais la piste du développement en hauteur se heurte à l'obstacle des copropriétés, dont l'assentiment doit être recueilli avant que ne soit mise en œuvre une telle entreprise, facilitée peut-être par la priorité d'achat dont disposent les copropriétaires du dernier étage vis-à-vis des logements produits grâce à la surélévation. **L'ajout d'étages requiert en outre l'obtention d'un permis de construire**, ce qui peut s'avérer difficile dans le cas de bâtiments à caractère historique ou, à Paris, de bâtiments haussmanniens. Elle est aussi conditionnée par l'absence de carrière sous le bâtiment (une préoccupation non accessoire dans le cas de Paris).

Si la densification peut permettre de produire du logement abordable, encore faut-il pouvoir compter sur un foncier peu cher ; tel n'est pas le cas à Paris, où son prix s'est envolé pour atteindre des niveaux entièrement déconnectés de sa valeur réelle. **Des interrogations subsistent également sur le caractère désirable d'une telle densification dans une ville aussi peuplée et à la superficie aussi réduite que Paris et des conséquences qu'elle emporterait sur la qualité de vie des Parisiens, quand bien même elle permettrait de produire de nouveaux logements abordables.** Bernard Coloos explique ainsi que :

> « À la question de savoir si l'on a la capacité technique de faire développer de l'ordre dans des structures raisonnables, la réponse est oui. Deux questions en découlent : est-ce que c'est supportable socialement ? Je pense qu'aujourd'hui la réponse est non. Est-ce que c'est abordable ? Ce sont deux choses différentes. La question n'est pas de savoir si l'on peut encore construire ou pas dans le cœur de Paris, sur l'île de la Cité, etc. La réponse est non car nous sommes arrivés à l'une des densités les plus élevées au monde ».

L'avenir du logement abordable à Paris se situerait-il… hors de Paris ?

À la question de savoir s'il est encore possible de produire aujourd'hui du logement abordable pour un prix limité (impliquant une maîtrise des coûts du foncier et de la construction) dans Paris intra-muros, Bernard Coloos offre la réponse suivante :

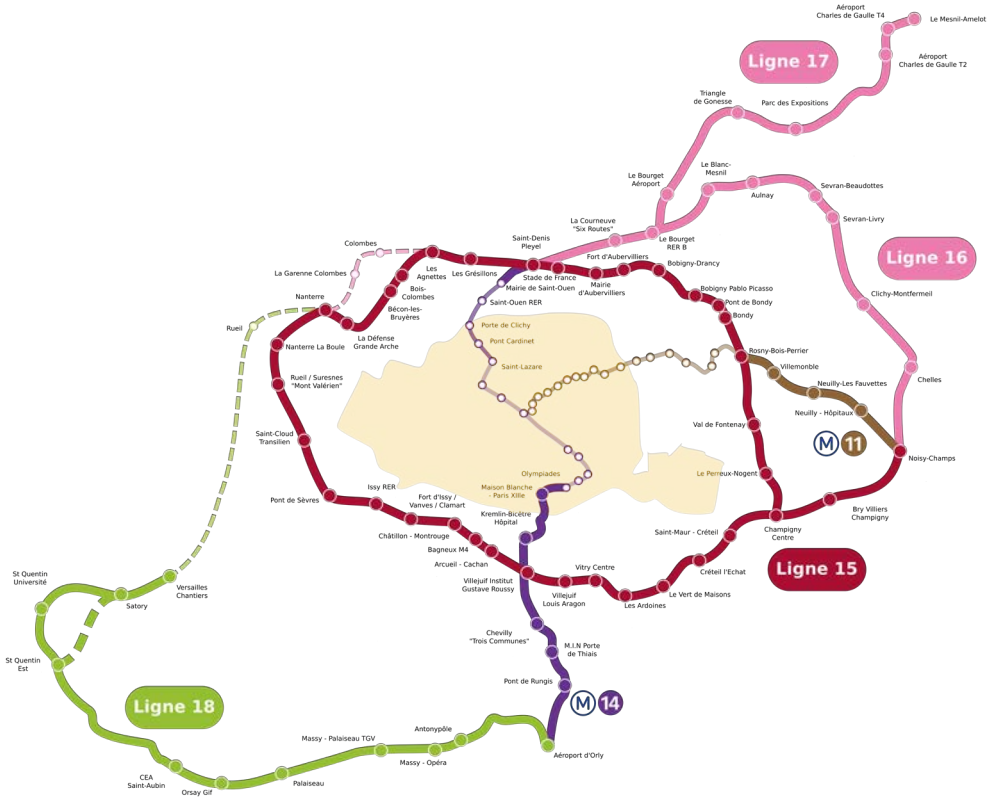
> « Non, l'équation est impossible. Si vous prenez les aides classiques (APL [aide personnalisée au logement], etc.) et la péréquation, vous butez autour de 3 500 ou 4 000 euros du mètre carré. En région parisienne, compte tenu des coûts, l'on est souvent à 50% de dette aujourd'hui. Il n'y a pas de magie dans le statut ni dans le financement. Quelqu'un qui a un revenu égal à zéro doit payer un loyer égal à zéro. Si la production d'un logement coûte 400 000 euros à Paris, pour loger une personne qui n'a aucun revenu, il faut payer 400 000 euros ».

Si le logement abordable n'est plus envisageable à l'échelle de la ville, serait-il dès lors, à Paris, un enjeu d'envergure métropolitaine ? « *Dépassez le périphérique et vous serez frappé par le passage du R+5 au R+1 avec jardinets. Si l'on mettait sous la marque 'Paris' les départements limitrophes –ce qu'ont fait toutes les grandes villes européennes, l'on ferait apparaître du jour au lendemain des dizaines de milliers d'hectares constructibles* », souligne Bernard Coloos. Emmanuel Trouillard (IAU) confirme ce diagnostic : « *la question est plutôt de savoir où construire ces 60 000 logements requis par an* [pour répondre à la demande de logement en Île-de-France]. *Si notre seul référent est Paris intra-muros, nous n'y arriverons jamais. Les prix n'y baisseront plus, à moins d'une crise bancaire majeure qui couperait le crédit ; et encore, les chiffres montrent que la dernière crise n'a pas eu cet effet – elle a temporairement bloqué le marché, qui a attendu tranquillement et est reparti* ».

En effet, si la pénurie semble impossible à résorber dans Paris intra-muros, où il apparaît que l'on ne pourra pas reconstruire une offre de logement abordable, tel n'est pas le cas dans la zone plus vaste de la métropole du Grand Paris, qui bénéficie encore d'un important foncier disponible et d'une construction dynamique de logement. **On y produit davantage de logements neufs que dans des capitales européennes comparables.** Jean-Marie Gambrelle explique que l'on construit aujourd'hui « *trois fois plus de logements neufs au km² dans Paris métropole que dans le Grand Londres* »[39]. Dès lors, c'est à l'échelle du Grand Paris que doit être pensée la question du logement abordable à Paris. Cette réflexion devra impliquer, selon David Mangin et Marc Wiel, de « *créer des pôles d'emplois diversifiés, rattachés à des bassins d'habitat, rendre accessibles les quartiers anciens et nouveaux aux segments d'activités et de services métropolitains* » *puis de « renforcer les transports en commun sur les segments quand le niveau de rentabilité des investissements en infrastructures est atteint* »[40], le tout à l'échelle de la métropole : « *nouveau commanditaire de la politique du logement en Île-de-France, le Grand Paris jouera un rôle crucial dans la fluidification et l'homogénéisation des marchés du logement francilien* », écrit ainsi Pierre Madec[41].

L'enjeu est donc aujourd'hui de conforter la construction de logement abordable à l'échelle métropolitaine mais aussi de développer le maillage de ce territoire par un réseau de mobilité efficace. Car c'est aussi à la condition d'une réduction des temps de trajet quotidien qu'est subordonnée la capacité à produire du logement abordable susceptible de satisfaire la demande émanant des ménages à revenus faibles. Pour Emmanuel Trouillard, « *l'un des principaux enjeux du Grand Paris Express est de réussir à créer une agglomération plus inclusive mais de façon plus large, c'est-à-dire qu'il y ait moins cette coupure entre Paris et le reste de la région et d'essayer de faire en sorte que la construction de logements ait lieu dans des endroits qui restent abordables et où l'on peut encore faire levier sur le marché* ». Le défi consistera dès lors, selon David Mangin et Marc Weil, à « *mutualiser les moyens de l'aménagement et garantir une cohérence entre emploi et habitat suffisante pour ne pas faire de la mobilité facilitée un vecteur d'incohérence urbaine aggravée* »[42]. Alain Trannoy parvient à une conclusion semblable lorsqu'il écrit que : « *On n'empêchera pas les prix et les loyers dans cette région d'être plus élevés que dans les autres régions. C'est en grande partie le reflet que, relativement à d'autres régions, beaucoup plus de personnes aisées participent à l'enchère immobilière. Les leviers pour faire baisser les prix sont :*
– Une réactivation très forte d'une politique de construction de lignes de transports collectifs. Plus on peut se déplacer rapidement de la périphérie au centre, et plus le pic de prix au centre de l'agglomération parisienne diminuera par rapport au reste de l'agglomération. […]
– Effacer au maximum la coupure Paris-banlieue introduite par le périphérique et offrir les mêmes aménités et biens publics urbains dans la proche banlieue que celle de Paris-intra-périphérique »[43].

In fine, c'est donc de la qualité et de l'efficacité de l'offre de mobilité qui irriguera le territoire métropolitain que dépendra la faculté de ce dernier à produire du logement abordable apte à satisfaire la demande. Car sans réduction du temps de trajet, une offre de logement, même abordable, ne saurait séduire les ménages. C'est toute l'approche en faveur de laquelle plaide Bernard Coloos : « *d'abord, il faut ouvrir les frontières, créer de l'espace. Il faut aller chercher de nouveaux espaces au lieu de gérer la pénurie et de faire montrer les prix. Il faut également développer les transports en commun. Je pense que le Grand Paris a 50 ans de retard, mais qu'il répond à la question de la mobilité. Deuxièmement, il faut essayer de produire le plus de foncier possible pour sortir de l'équation 'augmentation de la densité', qui coûte cher. Et jouer sur les deux dimensions : foncier et mobilité* ». **Une réflexion intégrant logement et mobilité et une stratégie de construction d'une métropole polycentrique : tels sont peut-être alors les leviers par lesquels l'action publique parviendra à offrir aux habitants de la métropole parisienne un logement abordable et accessible à tous.**



Berlin

Le défi du logement abordable dans une ville de locataires à revenus faibles

Fig. 24 :
destructions matérielles de la Seconde Guerre mondiale : vue d'une rue près d'Unter den Linden, Berlin

Des ravages de la Seconde Guerre mondiale à sa division en zones d'occupation à l'issue du conflit, jusqu'à la séparation physique que crée le Mur à partir de 1961, Berlin est marquée, dans sa forme urbaine et son architecture, par une histoire singulière qui se manifeste, pendant la guerre froide, par la coexistence de deux parcs de logement que tout oppose.

À l'est, le marché locatif de la République démocratique allemande (RDA), fruit d'une importante vague de construction de logements standardisés entre 1956 et 1970, a la particularité d'être administré par l'État, qui impose à chaque ménage un loyer fixe équivalant à 3% de ses revenus et ce quelles que soient la taille et la qualité du logement. « *Ce marché administré par la puissance publique était biaisé en faveur des jeunes ménages avec enfants* », relate l'urbaniste Mary Dellenbaugh-Losse. « *Dans les années 1970 et 1980, on a construit de grands ensembles aux meilleurs standards de l'époque ; ces nouveaux appartements étaient alloués de façon préférentielle aux jeunes familles qui se conformaient à l'idéologie socialiste, au détriment des opposants politiques, des célibataires et des personnes âgées, groupes démographiques qui se concentraient par conséquent dans les quartiers centraux* ». À la réunification de l'Allemagne en 1989, Berlin doit composer avec le délabrement du parc résidentiel de sa partie orientale : « *l'est était empli de bâtiments délabrés de l'ère industrielle qui n'avaient pas été rénovés depuis la Seconde Guerre mondiale voire même depuis leur construction. Les habitants y effectuaient leurs propres réparations ; les appartements avaient encore des poêles à charbon, ils ne disposaient pas de toilettes ni de salles de bain intégrées* ». À l'ouest, à l'inverse, se trouvait « *ce qui avait été une île occidentale au sein de la République démocratique allemande* ».

Au sortir de la guerre froide s'engage une importante vague de construction de logements : des avantages fiscaux sont accordés à quiconque construira un nouveau logement en ex-Allemagne de l'est tout en s'engageant à ne pas y vivre pendant cinq ans[1]. « *De nombreux logements dont personne n'avait l'utilité ont été construits à cette époque* », explique Mary Dellenbaugh-Losse. **Cette hausse de la construction est concomitante d'un déclin démographique inattendu** ; on relève ainsi une forte décroissance de la population berlinoise entre 1993 et 1996 au profit de l'État voisin du Brandebourg, ainsi que l'avènement d'un phénomène d'étalement urbain : « *bien sûr, ni Berlin ouest ni Berlin est n'avaient jamais fait l'expérience de l'étalement urbain, car Berlin ouest n'avait pas d'hinterland, et les Berlinois de l'est ne pouvaient pas choisir leur lieu de vie* », rappelle Mary Dellenbaugh-Losse. **La conjugaison d'une augmentation de l'offre de logements et d'une diminution de la population produit une offre de logement excédentaire,** ce qui contribue très certainement alors à éloigner le logement des préoccupations de l'État de Berlin.

Mais l'essor escompté de la nouvelle capitale de l'Allemagne réunifiée tarde à se manifester : « *depuis la Seconde Guerre mondiale, Berlin est une ville brisée et pauvre comparée aux autres capitales d'Europe de l'ouest. Dans les années 1990, on pensait qu'elle croîtrait en raison de l'afflux de capitaux mais la croissance attendue ne s'est pas produite avant 2006 ou 2007* », note Michael LaFond, fondateur du projet *id22* et spécialiste de logement coopératif. Aujourd'hui, ce sont quelques 40 000 personnes qui rejoignent chaque année la capitale allemande pour s'y installer ; « *c'est l'équivalent d'une ville entière qui serait venue s'agréger à la population existante* », note Dirk Böttcher, directeur de l'unité dédiée à la politique du logement au sein du département développement urbain et logement du Sénat de Berlin. **Ces chiffres n'intègrent pas les flux migratoires importants occasionnés, à partir de 2015, par l'arrivée de très nombreux demandeurs d'asile** en provenance de Syrie, d'Irak, d'Afghanistan ou encore d'Érythrée[2]. Le Sénat de Berlin anticipe une augmentation de la population de 266 000 habitants d'ici 2030, dont 190 000 seront arrivés entre 2015 et 2020. Au cours de la seule année 2016, la population active de la ville a cru de 2,6%[3], soit 48 800 habitants. Un retour de la croissance démographique qui s'inscrit, pour Michael LaFond, « *dans un mouvement plus large de renaissance des villes, qui sont redécouvertes et où les gens aspirent aujourd'hui à vivre, délaissant maintenant les banlieues* ».

Berlin en quelques chiffres

Population : 3 574 830 habitants (2018)[4]
Nombre de ménages : 1 998 300[5]
Part de ménages unipersonnels : 51,7%[6]
Part d'habitants d'origine étrangère : 27%[7]
Revenus annuels moyens : 30 775 €[8]
Taux de chômage : 12%[9]

Structure du parc résidentiel de Berlin[10]

1 902 675 logements (2015)

Le parc résidentiel berlinois en 2016[11]
15% de logements habités par des propriétaires occupants ;
60% de logement locatif privé ;
10% de logement coopératif ;
15% de logement locatif public.

6 entreprises municipales possèdent environ 300 000 appartements.

Nature du parc locatif berlinois
18,1% de logement municipal
11,9% de logements relevant de coopératives
70% de logements locatifs privés

Taux de vacance : 2-3%[12]

Superficie moyenne par habitant : 38 m²

Fig. 25 : immeubles de logement à Berlin est, 1987.

Malgré cette croissance démographique notable, le rythme et le volume de construction de logements demeurent relativement faibles : « *entre 2011 et 2016, 200 000 personnes sont arrivées à Berlin, 80 000 permis de construire ont été délivrés et seuls 40 000 logements ont été construits. Nous sommes à la traîne derrière la croissance démographique* », explique Dirk Böttcher. En relation à sa population, Berlin était ainsi, avec Cologne, le dernier de la classe en matière de construction de nouveaux appartements en 2016[13]. **Qui plus est, une logique d'investisseur prévaut aujourd'hui, qui fait que les logements actuellement construits sont des logements de luxe destinés à l'achat et non à la location alors même que plus de 80% des Berlinois sont locataires.** Les nombreux logements de luxe qui voient aujourd'hui le jour à Berlin ne sont donc pas adaptés aux besoins de sa population, qui continue en outre de se distinguer par des niveaux de revenus en moyenne très faibles. Berlin présente ainsi le pouvoir d'achat par ménage le plus bas et le taux de chômage le plus élevé des sept premières villes allemandes[14], une caractéristique qui tient notamment à la composition de son marché de l'emploi : « *Berlin n'a pas grand-chose à offrir sur le plan de l'emploi. Nous sommes le siège du gouvernement, ce qui veut dire que de nombreuses personnes font quotidiennement le trajet de Bonn à Berlin, et il y a bien quelques banques ici mais en vérité tout ce que nous avons ce sont des* 'Hauptstadtrepräsentant', *c'est-à-dire non pas des sièges d'entreprises mais des établissements secondaires de taille réduite* », explique ainsi Mary Dellenbaugh-Losse. Aucune des 30 entreprises cotées au DAX n'a son siège dans la capitale allemande et seules trois entreprises du 50MDAX y sont basées (Deutsche Wohnen, Axel Springer, Zalando)[15]. Une situation héritée, là encore, de l'histoire particulière de la capitale allemande : « *les villes se développent normalement autour de l'industrie, des services ou de la finance, mais pendant que la ville était divisée toutes les entreprises anciennement présentes à Berlin sont parties s'établir dans l'ouest de l'Allemagne, à Stuttgart, Francfort ou Munich, et personne n'est jamais revenu à Berlin au moment de la réunification* », note encore Mary Dellenbaugh-Losse. Autant de facteurs qui expliquent la relative faiblesse du PIB/habitant de Berlin (36 800 €[16]) en comparaison à celui d'autres grandes villes allemandes telles Hambourg (62 800 €[17]). « *Nous avons aujourd'hui beaucoup de propriétés de luxe en cours de construction mais bien sûr ce ne sont pas elles qui vont résoudre la crise du logement abordable* », note Mary Dellenbaugh-Losse. Le centre historique de la ville se trouve ainsi dominé par des nouveaux projets de logement haut de gamme ; dans certains cas, les prix des logements de luxe mis en vente excèdent même 20 000 euros du mètre carré[18].

Dans le même temps, Berlin fait également l'expérience d'une hausse conséquente des loyers, qui ont augmenté de 32% entre 2010 et 2015 et pourraient excéder les 10€/m² à partir de cette année[19], et des prix de vente des logements, qui ont augmenté, entre 2010 et 2015, de 68%[20]. **Cette montée des prix immobiliers a pour conséquence un taux d'effort plus important des ménages** : « *avant la réunification, les ménages berlinois allouaient en moyenne 18% de leurs revenus à ce que l'on appelle le loyer froid*[21] *– aujourd'hui, ils en allouent 29% ; cela signifie que beaucoup de gens dépensent plus de la moitié de leurs revenus dans leur loyer* 'chaud' », explique ainsi Sigmar Gude, sociologue urbaniste, associé de l'agence Topos à Berlin.

Berlin face au défi de la mobilisation foncière

L'envolée des prix du logement à Berlin s'explique notamment par « *la hausse considérable des coûts de construction au fil du temps et à l'adoption, entre autres, de standards relatifs à l'efficacité énergétique et à la protection contre les incendies* », rappelle Michael Voigtländer, directeur du département marchés financier et immobilier de l'Institut économique allemand (*IW*) de Cologne. **Les revenus faibles du ménage berlinois moyen s'accommodent mal de cette augmentation des prix et l'écart va croissant entre offre et demande de logement, engendrant une pénurie de logement abordable.** L'offre locative ne cesse en effet de diminuer : ainsi, on recensait 6,4% d'offres en moins dans les trois premiers trimestres 2017 que sur la même période en 2016. Une diminution qui s'explique également par la mobilité résidentielle réduite des locataires ; en effet, en période de pénurie et alors que le passage d'un appartement à un autre occasionne souvent une hausse du loyer, l'incitation à l'inertie est forte. Au total, le Sénat de Berlin estime ainsi la demande de logements abordables à 194 000 logements d'ici 2030. Face à ce constat, l**e Sénat s'est fixé un objectif de construction de 20 000 logements par an jusqu'en 2021 puis de 10 500 logements par an de 2022 à 2030.** Pour ce faire, il met en œuvre une logique partenariale associant acteurs publics et privés, comme l'explique Anna Granath Hansson :

« *L'Alliance pour la construction de logement à Berlin, établie en 2014, est un accord coopératif entre la ville, l'organisme représentant les intérêts des propriétaires publics et l'organisme représentant les propriétaires privés* [...]. *L'objectif de l'initiative est de 'restaurer l'équilibre entre offre et demande sur le marché du logement', rendant les loyers plus accessibles à un plus grand nombre d'individus* »[22].

L'accord stipule que les propriétaires publics (au premier chef, les entreprises municipales de logement) devront s'engager à construire 3 000 logements par an, dont 10 à 33% devront être loués à moins de 7,5€/m² par mois (hors charges), tandis que les propriétaires privés s'engagent à produire quelques 6 000 logements annuels, dont 10 à 20% soumis à la même contrainte[23].

Mais la mise en œuvre d'une politique de construction de logements nécessite avant tout de pouvoir compter sur l'existence de foncier constructible et inutilisé ; une fois cette première condition remplie, encore faut-il pouvoir recourir au foncier existant. **Comme de nombreuses métropoles européennes attractives en proie à une pénurie de logement abordable, Berlin devra donc, pour atteindre ses objectifs de construction annuelle, traiter l'épineuse question de la mobilisation de son foncier disponible.**

Contrairement à de nombreuses métropoles européennes, Berlin ne souffre pas encore d'une insuffisance de foncier disponible. « *Du point de vue de quelqu'un qui vivrait à Munich, Berlin est un paradis ; où que l'on regarde, il n'y a que du foncier constructible* », explique ainsi Daniel Hofmann, directeur général de l'Institut *GEWOS* pour la recherche urbaine, régionale et résidentielle. La capitale allemande est en effet bien plus étendue que certaines de ses consœurs d'Europe de l'ouest : sa superficie totale s'élève à 892 km², contre 105 km² pour Paris[24], 219 km² pour Amsterdam ou encore 414 km² pour Vienne. « *Nous savons qu'il y a assez de foncier dans la ville pour construire 137 000 logements d'ici 2030 si les conditions sont réunies en matière d'aménagement et d'accessibilité* », explique ainsi l**e Sénat de Berlin, qui a récemment identifié dans la ville près de 25 grands sites pouvant accueillir 50 000 logements**, auxquels viennent s'ajouter d'autres sites de taille moyenne (potentiel : 70 000 logements) et de petits sites (susceptibles d'accueillir, d'ici 2025, quelques 30 000 logements supplémentaires[25]).

Pour autant, tout ce foncier n'est pas public : « *15% seulement du foncier constructible appartient au* Land », note encore le Sénat[26], qui propose systématiquement son propre foncier constructible aux six entreprises municipales de logement que compte Berlin. Le foncier qui ne suscite pas l'intérêt des entreprises municipales de logement est proposé à la vente aux coopératives[27], après quoi les promoteurs privés peuvent également prétendre à son obtention en participant à des appels d'offres. Ces derniers sont attribués

sur le fondement du prix proposé (30%) et de la conformité des offres à des critères prédéterminés (70%), fixés en concertation avec les arrondissements (« *Bezirk* »).

C'est dans le cadre de ces appels d'offres que le Land met en œuvre son « *modèle berlinois d'aménagement foncier coopératif* », instrument de maîtrise du foncier par lequel le Land subordonne la cession de foncier aux acteurs privés à la construction par ces derniers de logement abordable (30% des nouveaux logements doivent être subventionnés) et à leur contribution au financement des infrastructures sociales. « *En échange de la valeur que produit l'aménagement du site, le promoteur doit couvrir les coûts d'infrastructures ; il existe une formule permettant de calculer ce qu'il devra payer pour l'infrastructure sociale, comme par exemple les crèches ou les écoles* », explique Kristof Laser. **Mais ce cadre peut parfois s'avérer contre-productif,** comme l'explique Michael Voigtländer : « *cette contrainte conduit les promoteurs à opérer une péréquation en construisant du logement pour ménages à revenus élevés plutôt que faibles à moyens* ». Christoph Gröner, fondateur du groupe immobilier CG Gruppe, confirme l'effet parfois dommageable des critères fixés en matière de production de logement abordable : « *le modèle coopératif d'aménagement du foncier a un effet dissuasif. Aucune aide n'est payée ; à la place je dois financer les locations à 6,50 euros du mètre carré en construisant des appartements juste à côté qui seront loués à 16 euros* [du mètre carré]. *Même si je pensais qu'il y avait davantage de demande et d'opportunités en louant à 10 ou 12 euros* [du mètre carré], *je ne peux plus me le permettre. C'est précisément le segment 'médian' des loyers modérés qui doit être renforcé et non les appartements bénéficiant d'une importante subvention* ». Des réserves qui témoignent du difficile équilibre entre politique d'incitation des acteurs privés à la production de logement abordable d'une part et limitation de la péréquation qu'opèrent nécessairement ces mêmes acteurs d'autre part.

Fig. 26 : Berlin et ses arrondissements

Là n'est cependant pas le seul obstacle auquel doit faire face Berlin dans la mobilisation de son foncier disponible au profit de la construction de logement. Ainsi, la collaboration entre le *Land* et les différents arrondissements (« *Bezirk* ») qui maillent son territoire n'est pas sans difficultés : « *l'un des problèmes spécifiques de Berlin est que l'aménagement n'est pas central ; la plupart des projets de développement de logement sont assignés par les administrations des arrondissements, les* 'Bezirksregierung', *ce qui complique grandement le sujet* », explique Michael Voigtländer. L'un des défis les plus saillants des relations entre le *Land* et ses arrondissements consiste peut-être à convaincre ces derniers de mieux partager avec le *Land* les informations relatives à leur foncier disponible ; une difficulté que notait déjà le Sénat lorsqu'il s'agissait d'identifier du foncier pour y construire du logement temporaire pour demandeurs d'asile à partir de 2015[28]. Pour y remédier, l'État de Berlin s'est récemment doté d'un registre foncier, le « *Housing Construction Site Information System* » ou *WoFIS*, fruit d'une coopération avec les arrondissements ; le *WoFIS* offre un aperçu des terrains constructibles susceptibles d'accueillir 50 logements ou plus et les catégorise en fonction de leur potentiel[29].

Fig. 27 :
vue du Tempelhofer Feld de Berlin en 2012

Autre obstacle à la mobilisation du foncier disponible sur son territoire : le *Land* est confronté, dans la mise en œuvre de sa stratégie foncière, à la multiplication de réactions « *not in my backyard* » (« *NIMBY* ») de la part de ses habitants, habitués à la faible densité de la capitale allemande et peu désireux de voir cette densité augmenter au profit de la construction de nouveaux logements. « *Les gens sont habitués à ce vide. Ils ont leurs jardins partagés ; Berlin n'est pas une ville à proprement parler, c'est une zone, le cœur d'une zone rurale. La ville fait 30 km d'envergure. Il y a tellement de dents creuses et de foncier où l'on pourrait construire du logement mais les Berlinois sont habitués à promener leur chien sur tel ou tel terrain, ils ont l'habitude de faire du skate à Tempelhof, et donc c'est une question politique difficile* », explique ainsi Daniel Hofmann. Michael Voigtländer confirme ce diagnostic : « *Berlin dispose de nombreux et vastes terrains disponibles, comme par exemple le Tempelhofer Feld, ancien aérodrome au cœur de la ville. Mais un courant* NIMBY *prononcé a conduit à l'abandon d'un projet de construction de logement sur le* ***Feld*** ».

Politique du logement : comment se répartissent les compétences entre État fédéral, *Länder* et municipalités ?[30]

C'est de l'échelon fédéral que sont issues les dispositions législatives applicables au logement locatif. Les *Länder*, quant à eux, sont responsables de la réglementation anti-Airbnb, des subventions au logement social, ou encore d'instruments de régulation des loyers venant suppléer les instruments nationaux. Les municipalités (ou, à Berlin, les « *Bezirk* ») sont compétents en matière d'aménagement du foncier urbain et de provision de foncier constructible, de paiement des aides à la personne ; dépendent également d'elles les entreprises municipales de logement[31].

À Berlin, le Land est en charge de la politique d'aménagement à l'échelle de la ville entière, des procédures d'aménagement relatives aux projets de grande envergure, et des décisions en appel quant aux demandes de permis de construire rejetées lorsqu'elles portent sur des sites d'une superficie supérieure à 1 500 m².

« *Jusqu'en 2006, les subventions de logement social relevaient de l'État fédéral et des États fédérés, qui le finançaient tous deux. À la suite d'une réforme législative en 2006, les États fédérés se sont retrouvés seuls responsables du logement social. Mais l'État fédéral leur verse un financement jusqu'en 2019 pour les assister dans cette tâche. Aujourd'hui l'on négocie l'après-2020 ; pour l'instant, l'État semble vouloir verser aux* Länder *un milliard d'euros en 2020 et 2021 pour le logement social. On verra s'il y a des responsabilités partagées entre l'État et les* Länder *; pour l'heure, les Länder sont responsables, avec un soutien financier de l'État* », explique Dirk Böttcher, directeur de l'unité dédiée à la politique du logement au sein du département développement urbain et logement du Sénat de Berlin.

Fig. 28 :
vue d'immeubles résidentiels à Kreuzberg, Berlin

Dernier défi, l'avènement d'un phénomène de spéculation foncière, qui tire le prix du foncier disponible vers le haut ; ce dernier représente ainsi aujourd'hui 20 à 50% du prix du logement selon son emplacement, explique Kristof Laser, du département développement urbain et logement du Sénat de Berlin. « *Nous nous apercevons que certains promoteurs, après avoir obtenu un permis de construire, ne font rien puis revendent le foncier accompagné du permis de construire quelques trois ou quatre ans plus tard. Ils empochent alors les 30% d'augmentation annuelle de la valeur du foncier sans avoir rien fait* ». Un moyen de lutte contre cette spéculation foncière pourrait consister à contraindre les promoteurs à lancer leurs opérations dans les deux ans suivant l'obtention du permis de construire. Un autre levier d'action pourrait être la mise en œuvre d'un instrument fiscal de lutte contre cette spéculation foncière mais tout dispositif de ce type devrait nécessairement être d'origine fédérale. Il serait également difficile à mettre en œuvre : « *comment faut-il fixer le niveau d'imposition pour que la taxe soit supérieure à la plus-value réalisée grâce à l'augmentation annuelle de la valeur du foncier de 20% ?* », s'interroge Kristof Laser. Christoph Gröner recommande quant à lui d'« *attacher la délivrance d'un permis de construire à la personne ou l'entité qui en a formulé la demande* » pour en éviter la revente ultérieure[32].

Berlin devra s'attacher à surmonter ces multiples entraves à la mobilisation de son foncier si elle entend répondre à la demande croissante de logement abordable qu'elle relève aujourd'hui. Mais la construction de nouveaux logements sur ce foncier disponible et mobilisable, loin d'être une panacée, ne saurait suffire à résorber cette pénurie. La lutte en faveur du logement abordable dans une ville composée de 80% de locataires suppose en effet avant tout d'endiguer la hausse des loyers dans le parc existant.

La préservation d'un parc locatif abordable, défi premier de Berlin

Pour loger une population aux revenus dans l'ensemble relativement faibles, Berlin, ville composée à 80% de locataires, doit s'attacher à maintenir et développer un parc de logement locatif abordable à la majorité, comme l'explique Reiner Wild, de l'association des locataires de Berlin : « *l'augmentation de l'offre dans le segment supérieur n'a pas un effet très important sur le marché dans son ensemble. On ne peut pas s'appuyer seulement sur les nouveaux logements loués aux prix du marché ; nous avons besoin d'un grand nombre de logements disponibles à la location à un loyer faible* »[33].

À cette fin, Berlin peut s'appuyer sur plusieurs formes de logement locatif abordable, à commencer par le logement locatif privé conventionné de façon temporaire, qui constitue ce que l'on qualifie en Allemagne de logement social. Le fonctionnement du système de logement social allemand est fort éloigné de celui de son équivalent français : là où ce dernier est nécessairement un logement de propriété publique, tel n'est pas le cas du logement social allemand, qui se manifeste par la location d'un logement par un propriétaire privé à une municipalité en contrepartie d'une subvention publique (prêt à taux faible, etc.). Ainsi, la chercheuse Lucie Lechevalier-Hurard explique que : « *les aides de l'État pour la construction peuvent être accordées non plus seulement aux organismes relevant de l'utilité publique mais aussi aux bailleurs purement privés.* [La politique allemande du logement] *ne fait pas de distinction lorsqu'elle accorde des fonds publics à des projets de construction entre les différents acteurs du logement. L'octroi de subventions n'est pas lié à une qualification sociale particulière des bailleurs. Les maîtres d'ouvrage privés et les sociétés de promotion immobilière ont droit à ces subventions au même titre que les sociétés d'habitat d'utilité publique et à but non lucratif. L'une des idées principales de la politique publique du logement en Allemagne est de laisser avant tout le soin au marché de fournir des logements* [...]. *Le 'logement social' ne correspond pas à un parc de logements circonscrit mais à une caractéristique limitée dans le temps des logements. Un logement est dit 'social' lorsque, pour sa construction, le bailleur a sollicité un prêt public : durant les années de remboursement de ce prêt, les locataires de l'appartement sont choisis (sur recommandation de la commune) selon des critères sociaux, notamment selon leur niveau des revenus. Mais une fois les subventions remboursées, le logement retombe dans le secteur du marché privé* »[34].

Il est donc possible pour un organisme privé (qu'il s'agisse d'une société, d'une personne physique, d'une entreprise municipale de logement ou encore d'une coopérative) de fournir du logement social ; il s'agit même, en Allemagne, de la configuration la plus commune. « *Se référer aux structures de propriété n'a pas de sens dans le cas allemand, puisque 3/5e environ du parc locatif social appartient à des propriétaires privés* »[35], écrit ainsi le chercheur Stefan Kofner. Ce mécanisme fait qu'il n'existe aucune différence structurelle (de facture, de qualité...) entre un logement dit social et un logement privé non subventionné.

Fig 29 :
Le maire de Berlin, Michael Müller, lors d'un discours sur le mécanisme de contrôle des loyers devant le Bundesrat allemand en 2015

Les conventionnements à durée déterminée sur lesquels repose le système de logement social allemand sont négociés par l'acteur privé propriétaire du logement et la municipalité où se situe ce dernier. C'est cette municipalité, et non son co-contractant, qui sélectionne le ménage qui habitera le logement concerné. La municipalité exerce ensuite deux types de contrôles quant à l'occupation du logement conventionné : le premier, sur les ressources du ménage retenu (seul un ménage à revenus faibles peut bénéficier d'un logement conventionné) et le second, sur le montant du loyer, soumis à un plafond prédéterminé (6,50 €/m² par mois) et dont l'augmentation est limitée à 0,20€/m² tous les deux ans.

Au terme de la période de conventionnement (période d'amortissement de la subvention accordée, durant généralement entre 20 et 40 ans), le loyer rejoint progressivement les niveaux du marché par paliers de 20% par an. Lorsque la hausse progressive du loyer née de l'expiration du conventionnement d'un logement s'avère incompatible avec les revenus du ménage qui l'habite alors, celui-ci se voit proposer un autre logement conventionné. « *Bien sûr, les programmes de construction les plus importants ont été ceux de la reconstruction d'après-guerre et des années 1960 et 1970, pendant lesquelles on a construit beaucoup de logements grâce à des subventions publiques. Ils ont fait l'objet d'un conventionnement pendant 30 à 50 ans. Aujourd'hui on voit de nombreux conventionnements prendre fin ; il s'agit des appartements conventionnés dans les années 1970 et 1980* », explique Dirk Böttcher. En effet, dès la fin des années 1990, les subventions au logement social sont suspendues faute de ressources financières ; **elles ne seront rétablies qu'en 2014, lorsque l'État de Berlin constatera l'émergence d'une tension sur le marché du logement et se donnera pour objectif de reconstituer un parc de logement social conséquent.** « *Nous avons recommencé à verser des subventions de logement social pour des logements nouvellement construits en 2014. Cette année, nous subventionnons 2 500 logements, mais nous projetons d'en subventionner 5 000 en 2021* », explique ainsi Dirk Böttcher. Les subventions versées par l'État de Berlin prennent la forme de prêts sans intérêts d'un montant de 70 000 € à 91 000 € par appartement. « *Ce programme de construction constitue notre stratégie de réponse au déclin du nombre d'anciens appartements conventionnés, par laquelle nous essayons de stabiliser la portion de logement social* », note encore Dirk Böttcher. Une urgence à l'heure où le Sénat estime que la majorité des conventionnements en cours auront expiré dans dix ans[36]. À l'échelle nationale, on estime que 100 000 logements perdent chaque année leur caractère social[37].

Le logement social à Berlin : chiffres clés

Structure de propriété du logement social à Berlin en 2016[38] :

79 089 logements appartenant à des propriétaires privés (soit 68%)

30 364 logements appartenant à des entreprises municipales de logement (soit 26%)

6 772 logements appartenant à des coopératives (6%)

Évolution des loyers moyens des logements sociaux[39] :

2007 : 7,40 €/m²

2010 : 8,18 €/m²

2013 : 8,71 €/m²

2016 : 9,43 €/m²

En effet, Stefan Kofner note que « *depuis longtemps, le nombre de logements perdant leur statut de logement social est bien supérieur au nombre de logements sociaux nouvellement approuvés* »[40]. En outre, les nouveaux conventionnements incluent à la fois la modernisation d'appartements existants et la construction de logements neufs ; le développement du parc de logement social ne signifie donc pas croissance globale du parc résidentiel berlinois. Ce constat se vérifie également au niveau national : en 2015, moins d'un tiers des 51 000 logements sociaux nouvellement conventionnés étaient neufs[41]. « *Le problème est qu'avec seulement 100 000 logements sociaux à Berlin et une mobilité des locataires de peut-être 5% par an, l'offre est minime* », *explique Reiner Wild, directeur général de l'association des locataires de Berlin.* « *Il est urgent de la développer. Même de nombreux ménages aux revenus trop élevés pour le logement social ne peuvent plus rien trouver d'abordable* »[42]. Une évolution d'autant plus préoccupante que les ménages éligibles au logement social sont nombreux (quoiqu'en diminution) à Berlin : « *la proportion est passée à 44% maintenant, contre 51% l'an dernier* », explique Kristof Laser.

Mais le logement social ne constitue qu'une source de logement abordable parmi d'autres : les entreprises municipales de logement en sont une deuxième, non négligeable. Si ces entreprises peuvent elles-mêmes être propriétaires de logement social en étant parties aux conventionnements précités, la majorité de leur parc ne relève pas du logement social. Ainsi, sur les quelques 300 000 logements du parc municipal à Berlin, seuls 30 364 environ étaient des logements sociaux en 2016[43]. En effet, les six entreprises municipales de logement que compte Berlin détiennent aujourd'hui jusqu'à 9,8% du parc locatif berlinois[44]. Entreprises indépendantes dont les logements abritent des dizaines de milliers de locataires[45], elles nourrissent aujourd'hui l'ambition de développer leur parc jusqu'à atteindre 400 000 logements en 2026, par le biais d'une politique d'acquisition de logements existants mais aussi de construction. En effet, **les entreprises municipales de logement de Berlin se sont fixé un objectif combiné de de construction de 6 000 logements par an.**

Malgré leur statut d'entreprise à but lucratif, ces entreprises reçoivent des instructions directes du Sénat de Berlin, ce qui les conduit parfois à prendre des décisions contraires à leurs propres intérêts. « *Elles doivent agir comme des entreprises normales pour réaliser des profits, mais elles reçoivent également des injonctions du Sénat, ce qui les contraint à faire des choses qu'elles ne feraient pas autrement. Certaines ont reçu l'ordre de ne pas augmenter les loyers au-delà d'un certain seuil, ou de réserver certains appartements aux ménages en situation de besoin* », explique Daniel Hofmann. Reiner Wild, directeur de l'association des locataires de Berlin, confirme : pour lui, les entreprises municipales de logement « *sont soumises à une énorme pression politique. On leur demande de construire 6 000 logements par an, alors que dans le même temps leurs efforts sont systématiquement entravés* ». Selon lui, elles « *reçoivent constamment des demandes politiques contradictoires. Elles doivent maintenir les loyers à un niveau bas et promouvoir la protection climatique, construire de nouveaux bâtiments tout en protégeant les voisins et les jardins communaux, offrir de nouveaux appartements loués à 8 euros du mètre carré mais* […] *efficaces sur le plan énergétique. Les politiques locales ne facilitent certainement pas la vie des entreprises privées. Mais elles la rendent encore plus difficile pour leurs propres sociétés de logement* »[48]. **Les entreprises municipales de logement doivent composer avec ces entraves ainsi qu'avec les prix toujours plus élevés de la construction de logement** (qu'influencent notamment les contraintes réglementaires qui s'appliquent à celle-ci) pour continuer de développer un parc résidentiel abordable : « *il est très important que l'État de Berlin ait son propre parc de logement pour protéger ce segment du marché et pour protéger les ménages à revenus faibles* », note ainsi Reiner Wild.

Le logement municipal à Berlin : chiffres-clés

Six entreprises municipales de logement : DEGEWO, GESOBAU, GEWOBAG, HOWOGE, Stadt und Land, WBM
Profits totaux enregistrés par les entreprises municipales de logement de Berlin en 2016 : 390 millions d'euros, entièrement réinvestis[46]
Taille du parc détenu par les entreprises municipales : 295 000 logements[47]

Fig. 30 : construction du site de logement coopératif de Spreefeld à Berlin (voir ci-contre).

Dernier acteur non négligeable du secteur locatif abordable à Berlin, le segment du logement coopératif, qui, avec quelques 186 000 appartements, représente plus de 11% du parc locatif de la capitale allemande. Cette forme de logement est, à Berlin, le fruit d'une longue histoire : nombre de coopératives ont ainsi été fondées à la fin du 19e siècle ou encore pendant la période de réforme du logement de l'entre-deux-guerres. « *De nombreuses coopératives existent depuis les années 1870* », explique Michael LaFond, impliqué dans le projet de logement coopératif de Spreefeld (voir encadré) et auteur d'un ouvrage sur le « *co-housing* » en Europe. « *Historiquement, elles se concentraient sur le logement abordable. Des coopératives plus jeunes, nées dans les années 1980 ou 1990, s'intéressent également à la dimension logement abordable mais y intègrent une réflexion sur la vie de communauté et la démocratie participative au sein du logement* ». **Le logement coopératif repose en effet sur un modèle de propriété conjointe et sur un principe de gestion partagée et démocratique des communs**. « *Le type de logement dont nous encourageons le développement est un logement de petite échelle, participatif, dont l'aménagement et la gestion quotidienne sont assurés de façon active par les habitants* », explique ainsi Michael LaFond. À Berlin, le logement coopératif prend principalement la forme d'ensembles d'immeubles de 5 à 10 étages caractérisés par d'importants espaces communs (notamment au rez-de-chaussée) et par la présence de jardins partagés. Ils incluent très fréquemment des espaces non résidentiels, qu'il s'agisse de crèches ou d'ateliers[49].

À Berlin, le logement coopératif constitue une forme de logement abordable au coût inférieur à celui du logement régulier ; certains choix architecturaux opérés par les coopératives leur permettent d'abaisser les coûts de construction (sols de terrasses en contreplaqué, treillis métalliques substitués aux rampes d'escaliers, etc.)[50].

De nombreuses coopératives utilisent le « *living rent* » - un loyer à but non lucratif, simplement destiné à couvrir le coût du bâtiment et la constitution d'une réserve en cas de besoin de réparation. L'urbaniste Mary Dellenbaugh-Losse cite ainsi l'exemple d'une coopérative à Prenzlauer Berg qui a acheté un terrain pour y construire un « *bâtiment très écologique, très efficace au coût modique* » dont les coordinateurs sont parvenus à limiter le loyer à 300 euros par famille.

Les coopératives se heurtent cependant à des difficultés croissantes : il est en effet devenu plus compliqué qu'auparavant de fonder une coopérative à Berlin, en raison d'une hausse conséquente des prix du foncier mais aussi d'un déficit de main d'œuvre dans le secteur du bâtiment dû au dynamisme actuel de la construction dans la capitale allemande. Dans le même temps, **le logement coopératif ne saurait constituer qu'une réponse partielle et modeste à la crise du logement abordable, car il nécessite une contribution significative de chaque ménage afin d'acquérir le foncier et de financer la construction des futurs logements.**

Qu'il s'agisse du défi de l'expiration des conventionnements de logement social, de l'inflation des prix de construction et des contraintes qu'elle fait peser sur la production de logement par les entreprises municipales ou encore de l'investissement initial important requis par les projets de logement coopératif, nul doute qu'il est aujourd'hui difficile de produire du logement locatif abordable à Berlin. **D'où l'importance de protéger, plus que jamais, des locataires aux revenus souvent faibles d'une hausse des prix de l'immobilier qui menacerait de les contraindre à quitter Berlin et de rendre celle-ci inaccessible à un nombre croissant de ces ménages, dont la présence est nécessaire au maintien de la vitalité économique de la capitale allemande.**

Projet de logement coopératif à Spreefeld[51]

C'est le long de la Spree, sur une ancienne friche industrielle devenue, pendant la guerre froide, partie du « *no man's land* » adjacent à la frontière militarisée de Berlin est, que se trouve aujourd'hui l'un des exemples les plus aboutis d'opération récente de construction de logement coopératif. Un collectif de logement coopératif a en effet acheté ce site au gouvernement fédéral pour y construire, entre 2007 et 2014, et sans aucune subvention, trois bâtiments de huit étages qui abritent aujourd'hui des logements et des espaces commerciaux et de « *co-working* », entourés de jardins partagés.

C'est en réponse à la multiplication des projets de développement de logements de luxe que cette initiative privée a vu le jour. Mixité d'usages, ouverture au public et architecture passive sont les mots d'ordre du projet : les rez-de-chaussée sont ainsi réservés à des espaces communs ou commerciaux, une crèche, des lieux de « *co-working* » tandis que les logements se trouvent dans les étages.

Ces appartements ont été conçus pour être accessibles aux personnes âgées ainsi qu'aux personnes à mobilité réduite et leurs configurations sont variées, pour répondre à la diversité des besoins des usagers. « *Les pièces ont été conçues pour répondre à l'évolution des usages : en 2015, deux des pièces communes ont été adaptées pour devenir des logements pour réfugiés* », explique ainsi le collectif.

Durée de développement du projet : 2007-2014.

Superficie du site : 4 000 m².

Prix des appartements : 1 050€/m².

Loyer mensuel des espaces commerciaux : 15€/m² (chauffage inclus).

Résidents : 140 personnes dont 95 adultes, majoritairement âgés de 40 à 60 ans.

Logements : 5 600 m², soit 64 appartements.

Espaces communs : 1 100 m² d'espaces communs.

Espaces commerciaux : 1 000 m² dont 100 postes de travail en « *co-working* ».

Fig. 31 : cuisine partagée à l'intérieur de la coopérative de Spreefeld.

Comment mieux protéger les locataires ?

Berlin est, indéniablement, une ville de locataires : ces derniers représentent ainsi 80% des habitants de la capitale allemande. Des chiffres qui dénotent une préférence nationale pour la location, qui s'explique par la difficulté d'accès au crédit, le caractère généralement abordable des loyers allemands mais aussi la qualité des logements locatifs allemands. « *Le segment locatif privé dans lequel vivent la plupart des gens parvient bien à loger les ménages aux revenus moyens, qui constituent pourtant dans la plupart des pays un segment problématique. Là où vous avez un segment de propriété occupante en forte progression largement subventionné au niveau national les prix ne font qu'augmenter, tandis que le secteur du logement locatif aux loyers encadrés est toujours trop restreint. Ici, on parvient à détendre considérablement le marché grâce à ce segment moyen de logement locatif privé* », explique Kristof Laser.

Le système juridique allemand offre à ces locataires un cadre avantageux, caractérisé par une grande sécurité : les baux, tous identiques, sont à durée indéterminée. Le loyer est fixé au terme d'une négociation entre propriétaire et locataire, souvent sur le fondement des loyers affichés dans le « *Mietspiegel* », registre en ligne des prix des locations par municipalité publié tous les deux ans depuis 1973. « *Le locataire peut se tourner vers le juge s'il estime que le loyer qu'il a accepté est usuraire* [...], *c'est-à-dire supérieur de 20 % aux loyers pratiqués pour des logements équivalents* », rappelle Bernard Vorms[52]. **Ce loyer fixé ne peut évoluer que dans de rares cas.** Ainsi, il est appelé à augmenter si le propriétaire du logement concerné procède à la modernisation du logement. Les propriétaires peuvent également augmenter les loyers au moment d'un changement de locataires. Le « *turnover* » important dans le parc locatif, avec des étudiants qui séjournent peu de temps dans le même logement ou des personnes dont la recherche d'emploi s'avère infructueuse, fait que ces augmentations de loyer sont aujourd'hui très fréquentes. « *À chaque fois que le propriétaire remet l'appartement sur le marché, il augmente le loyer. Cela fait que tout le loyer moyen d'un quartier va monter, ce qui affecte le* 'Mietspiegel', *qui n'est guère que la mesure du loyer réel dans une zone donnée* », explique ainsi Mary Dellenbaugh-Losse. « *La bonne chose, c'est que la plupart des ménages à Berlin ont un contrat de location en cours et ont donc des loyers relativement abordables. Le problème concerne les nouveaux contrats* », confirme Kristof Laser.

Fig. 32 :
logements berlinois.

Ces augmentations sont cependant limitées, depuis 2015, à 20%, par un système d'encadrement des loyers. « *Mais l'État n'a prévu aucun dispositif de contrôle et de pénalisation pour ceux qui ne respecteraient pas cette disposition. Il revient au locataire de démontrer que son contrat de location ne s'y conforme pas puis d'engager des poursuites contre son nouveau propriétaire, ce qui, d'un point de vue sociologique, est hautement improbable. Le mécanisme d'encadrement des loyers tel qu'il existe actuellement est inefficace* », dénonce ainsi Mary Dellenbaugh-Losse. **Une absence de contrôle de l'application de la loi qui incite donc les propriétaires à ignorer la limite des 20%.** Reiner Wild, directeur général de l'association des locataires berlinois, confirme : « *le* 'Mietpreisbremse' *n'a pratiquement aucun effet. Seuls quelques propriétaires, les entreprises municipales et les coopératives le respectent* »[53]. **Les abus se multiplient également de la part de propriétaires procédant à des modernisations superflues motivées uniquement par le souhait d'exiger un loyer plus cher.** Face à ces constats, de nombreux experts appellent à une meilleure protection des locataires par la loi : « *il faut protéger les locataires et leurs droits. Cela dépend surtout de l'échelon fédéral, mais certains aspects relèvent des compétences des* Länder », explique ainsi Michael LaFond. Nombre d'experts appellent ainsi le Sénat de l'État de Berlin à mettre un terme à l'augmentation abusive des loyers aux motifs de la modernisation : pour Michael LaFond, il faudrait « *ne plus permettre la modernisation par l'ajout de balcons et autres modifications superflues qui font gagner de la valeur à l'appartement* ». Autant de mesures qui pourraient permettre de protéger davantage les locataires en endiguant la montée des loyers, garantissant ainsi la préservation d'un parc de logement abordable aux ménages à revenus faibles et moyens.

Berlin, « *pauvre mais sexy* » … et inabordable ?

Longtemps considérée comme l'une des capitales les plus abordables d'Europe, Berlin fait aujourd'hui l'expérience d'une hausse significative de ses loyers, phénomène qui emporte des conséquences notables dans une ville composée d'une écrasante majorité de locataires. Pour Michael LaFond, la seule politique de construction de nouveaux logements ne saurait enrayer l'inflation actuelle des prix : « *oui, Berlin devrait construire davantage, et c'est le cas, mais le problème fondamental est celui de la politique du logement, la politique locative et la politique immobilière. Ce sont des questions structurelles difficiles et qui dépendent d'une volonté politique* ». La crise du logement que rencontre aujourd'hui la capitale allemande ne pourra être résolue que par la mise en œuvre d'un arsenal de mesures complémentaires ; aussi Dirk Böttcher, directeur de l'unité dédiée à la politique du logement au sein du département développement urbain et logement du Sénat de Berlin, explique-t-il : « *il faut adopter des stratégies multiples, en jouant à la fois sur la législation applicable aux locataires, la construction de nouveaux appartements et l'action des entreprises municipales de logement et celles des coopératives, tout en continuant de subventionner le logement social. Un éventail de mesures est nécessaire si l'on veut résoudre le problème ; une ou deux actions seules ne suffiront pas* ». Ce n'est peut-être qu'à ce prix que Berlin pourra espérer se constituer un parc de logement abordable susceptible de répondre à la demande de ménages aux revenus faibles qui constituent la majorité de sa population.

Logement abordable

Varsovie

Sans parc locatif, point de salut ?

Fig. 33 : destructions matérielles à Varsovie après la Seconde Guerre mondiale.

Destruction, nationalisation, restitution : l'histoire d'un parc résidentiel singulier

L'histoire de Varsovie est marquée par l'insurrection qu'y mène, en 1944, la résistance polonaise contre l'occupation allemande et qui vaudra à la capitale polonaise de terribles représailles : « *la ville doit disparaître de la surface de la terre.* [...] *Tous les bâtiments doivent être rasés* »[1], aurait ainsi déclaré Heinrich Himmler. Ce sera chose faite : au sortir de la guerre, **80 % de Varsovie a disparu. 10 000 bâtiments sont détruits, dont 90 % des logements varsoviens[2].** Les infrastructures ne sont pas épargnées : « *ses rues, ses transports publics, son approvisionnement en eau, ses installations électriques, le gaz, le système d'égouts* »[3] sont ainsi gravement endommagés voire détruits. Et si la population de Varsovie s'élevait en 1938 à 1,3 million d'habitants, elle n'est plus que de 380 000 habitants à la fin du conflit[4], qui y a fait 700 000 morts.

Ces événements emportent des conséquences durables sur le parc résidentiel de Varsovie. Ainsi, les logements qui n'ont pas été détruits sont bien souvent abandonnés et les propriétaires des terrains sur lesquels se dressaient auparavant de nombreux logements parfois introuvables. « *Alors que tant d'habitants de la ville ont fui la violence, se sont vus déplacés de force ou déportés dans les camps de concentration, qui reste-t-il pour revendiquer la propriété du foncier et le reconstruire ?* »[5], écrit ainsi la chercheuse Julie Lawton. Or « ***sans l'accord de chaque propriétaire privé, ni Varsovie ni l'Union soviétique ne pouvait redévelopper la ville détruite*** », note-t-elle encore[6]. Un constat qui motivera en octobre 1945 la signature par l'Union soviétique du décret de Varsovie (également connu sous le nom de décret Bierut), qui dispose que « ***la propriété de l'ensemble de l'immobilier à Varsovie, y compris de l'immobilier de propriété privée, est transférée à la municipalité de Varsovie*** »[7].

Si les auteurs du décret annoncent ainsi entendre « *faciliter la reconstruction de la ville* »[8] en ouvrant la possibilité « *aux anciens propriétaires et à leurs successeurs juridiques de revendiquer la propriété de leur bien* », les propriétaires ne peuvent agir que dans un délai de six mois après la date de transfert de la propriété à la municipalité de Varsovie, délai illusoire quand on sait le nombre de personnes déplacées par la guerre et qui dessert donc l'objectif affiché. En tout état de cause, **98 % des requêtes formulées grâce au recours ouvert par le décret de Varsovie se voient rejetées[9].**

Cette décision de l'immédiat après-guerre et les décennies de contrôle soviétique de la Pologne précédant la chute de l'URSS laisseront une empreinte profonde sur la morphologie de Varsovie, influençant plus précisément le parc de logement de cette ville de façon prononcée et durable. Après la guerre, « *l'atmosphère politique communiste* [...] *n'affecte pas seulement la structure économique et sociale de la ville mais aussi sa restructuration physique* »[10], écrit ainsi Tuna Tasan, professeur à l'université d'Amsterdam. Alors que les forces productives et l'économie nationales sont délibérément orientées presque exclusivement vers l'industrie (et notamment l'industrie lourde), le transport et l'agriculture, **la priorité et l'importance accordée à l'industrialisation entrave tout investissement significatif dans le logement[11].** Aussi Tuna Tasan écrit-elle que « *les investissements en matière de logement se limitent initialement à des mesures visant à l'utilisation maximale des bâtiments existants (plus ou moins démolis) afin de satisfaire le besoin d'un standard minimum* »[12].

Varsovie en quelques chiffres

Population : 1,75 million d'habitants
Superficie : 517,24 km²
Densité : 3 391 habitants/km² [13]

811 700 ménages[14]
2,1 personnes par ménage[15]
49% de ménages unipersonnels[16] et 18% de ménages de deux personnes

Le foncier continue, lui, d'être nationalisé, mais cette nationalisation concerne principalement la ville-centre ; les terrains situés dans ce qui constitue aujourd'hui la périphérie de Varsovie conservent souvent leurs propriétaires privés[17]. « *Après la nationalisation des logements dont les propriétaires avaient péri, avaient disparu ou été contraints de fuir durant la guerre, et de tous les logements excédant une certaine taille, il ne demeurait qu'un petit nombre d'appartements de propriété privée dans le centre de Varsovie* », note ainsi Tuna Tasan[18]. **Le logement lui-même se pare d'un certain nombre de caractéristiques communes aux habitats des sociétés soumises au joug soviétique : superficie réduite, nombre de pièces limités, uniformité de l'architecture** avec « *la construction en masse de grands ensembles homogènes* »[19].

Dès l'effondrement de l'Union soviétique s'ouvre une période de transition économique et sociale qui transformera le logement varsovien. Alors que les collectivités locales revêtent une importance croissante dans la définition des politiques urbaines en Pologne, l'architecture et le paysage de Varsovie se transforment. Le parc résidentiel privé croît rapidement[20], notamment au moyen de la **mise en œuvre d'une politique de privatisation massive du logement public**. « *Tout le logement public détenu par l'État a été donné aux collectivités locales* », explique ainsi Mikolaj Lewicki, de l'université de Varsovie. « *Les collectivités locales se sont retrouvées à la tête de ce processus de privatisation des logements construits sous l'ère communiste et appartenant à l'État, mais aussi plus généralement responsables de la gestion du parc de logement* ». La privatisation à laquelle procèdent ensuite lesdites municipalités, souvent hâtive, s'accompagne de la démolition de nombreux bâtiments et locaux jugés en trop mauvaise condition. **Cette privatisation consiste souvent à octroyer aux ménages le logement dont ils sont locataires contre un prix dérisoire** : « *en vérité, on a quasiment donné ces logements aux gens* », note Mikolaj Lewicki. **Le processus de privatisation entamé dans les années 1980 et 1990 se poursuit aujourd'hui, cette fois sous la forme d'une reprivatisation : les expulsions sont fréquentes qui visent à restituer un logement nationalisé durant l'ère soviétique à leurs propriétaires d'avant-guerre ou, le plus souvent, à leurs descendants en droit.** En effet, le décret de Varsovie demeure en vigueur et la municipalité estime que quelques 447 propriétés (représentant 4 479 logements occupés) ont été rendues à leurs anciens propriétaires au titre du décret entre 2007 et 2016[21]. **17 000 locataires de logements municipaux ont ainsi vu les logements qu'ils habitaient être restitués à des propriétaires privés[22], cette reprivatisation étant parfois source de tensions sociales[23].**

Varsovie fait également, depuis quelques années, l'expérience d'une croissance démographique lente et faible (elle gagne 50 000 habitants supplémentaires entre 2007 et 2016), **assortie cependant d'une forte hausse de la construction de logements.** Ainsi, sur la même période, ce sont quelques 151 000 logements qui auront été construits dans la capitale polonaise, soit une moyenne annuelle d'environ 15 000 logements[24]. Un rythme qui ne fait que s'accélérer, puisqu'en 2016, « *20 120 logements ont été livrés, soit une augmentation de 51,2% par rapport à 2015, où seuls 13 306 logements avaient été construits* »[25]. Mais 83,9% des logements construits entre 2007 et 2016 l'ont été par des investisseurs privés et la production de logement public reste dérisoire (voir plus bas). Le début du 21e siècle marque enfin la poursuite d'un désengagement progressif de l'État polonais de la question du logement ; le soutien financier aux collectivités locales, dont Varsovie, est ainsi particulièrement faible et **la part du logement dans le budget national décroissante.**

L'hégémonie de la propriété occupante à Varsovie et le défi de la gentrification

« *En Pologne, le concept de 'logement abordable', tel qu'il est compris dans d'autres pays, n'existe pas. Si la politique de logement polonaise comprend le logement municipal, le logement social et les coopératives, elle favorise largement le modèle de la propriété privée* », écrivent Agata Twardoch et Jakub Heciak[26]. **Comme de nombreuses villes de l'ancienne Union soviétique, Varsovie est une ville de propriétaires. La propriété occupante y est devenue « *à la fois une norme et un indicateur de succès social* »**, rapporte ainsi Mikolaj Lewicki. Une tendance encouragée par l'incitation à l'accession, orchestrée au niveau étatique[27] : « *l'intervention publique, très réduite à l'échelle nationale comme locale, se limite à encourager la propriété occupante* ». Agata Twardoch et Jakub Heciak confirment : « *si le cadre juridique de la politique de logement permet un vaste éventail de solutions de logement, les projets privés orientés vers la propriété ont continué de dominer le marché. Cette réalité s'explique en partie par le fait que les Polonais sont fermement engagés à l'idée d'être propriétaires de leurs logements* »[28]. **Autant de conditions qui contribuent à faire de la Pologne l'un des pays au taux de propriété occupante les plus élevés d'Europe** (environ 82%[29]).

Mais des niveaux de revenus aujourd'hui stagnants et des difficultés croissantes d'accès au crédit empêchent les jeunes générations d'acquérir leur propre logement ; elles continuent plutôt d'habiter le domicile parental jusqu'à un âge avancé. **Dans le même temps se généralise une transmission générationnelle des logements privés** ; ainsi, « *la nouvelle génération présente moins de velléités d'autonomie que la précédente* » et reçoit souvent son logement des mains de ses parents, explique Mikolaj Lewicki.

Le parc résidentiel de Varsovie

Formes de propriété (fin 2015)[30] :
48,2% - « *housing communities* »
27,1% - coopératives
14,4% - autres
9% - logement municipal
0,4% - « *Towarzystwo Budownictwa Spolecznego* » (*TBS*), appartements construits par des associations municipales de logement

Nombre de logements : 932 574 (fin 2016)[31]

Superficie moyenne d'un logement : 31,3 m²/habitant[32]

Les logements aujourd'hui habités par des propriétaires occupants sont de plus en plus vétustes ; la rénovation de ce parc de logement est l'un des enjeux les plus saillants pour Varsovie en matière de logement abordable : « *mis à part le parc plus vieux situé dans les quartiers centraux de Varsovie, les logements sociaux très étendus (barres d'immeubles faites de dalles de béton préfabriquées dans les années 1960 et 1970) auront besoin d'une importante rénovation dans les années à venir* »[33]. **L'amélioration de la qualité des logements existants figure ainsi parmi les priorités de la municipalité de Varsovie**, dont la stratégie en matière de logement fait l'objet de développements conséquents dans un document intitulé « *Housing 2030* ». La municipalité y explique entendre abandonner certains immeubles de propriété municipale en mauvaise condition technique ainsi que les logements dépourvus de salles de bain ou cuisine, ou encore s'engager à assurer la connexion de tous les logements au réseau central de chauffage. **Entre 2007 et 2017, la ville de Varsovie consacrait ainsi plus de 5,5 milliards de zloty (soit 1,28 milliard d'euros) à l'entretien de ses appartements municipaux**, une rénovation financée en partie (38%) par les recettes issues des loyers[34]. Autre objectif, réduire le nombre de poêles encore utilisés (objectif 0%) et connecter les appartements varsoviens au réseau central de chauffage. L'adoption d'un « *Warsaw Housing Standard* » mis au point par la municipalité a également permis de dresser la liste des critères qui forment un « bon appartement », en prenant en compte un ensemble de considérations liées à l'aménagement spatial et à la gestion rationnelle des ressources (énergie, foncier, eau, matériaux et déchets).

Fig. 34 : façades de la vieille ville à Varsovie.

Le transfert généralisé de la propriété des logements privés varsoviens aux générations suivantes est à l'origine de difficultés d'accès à la propriété pour les ménages à revenus faibles non encore propriétaires. À cela s'ajoutent les obstacles à l'obtention d'un prêt immobilier pour ces ménages[35], dont certains se trouvent alors poussés hors de la ville, alimentant ainsi un phénomène de gentrification[36]. Ce phénomène trouve son illustration la plus frappante à Praga Północ, quartier d'environ 70 000 habitants réputé pour sa mixité sociale et économique. « *Les immeubles de logement municipal d'avant-guerre, négligés, y côtoient de nouveaux bâtiments construits par des promoteurs privés. Le taux de chômage et la proportion de bénéficiaires d'aides sociales y sont les plus élevés de tous les arrondissements de Varsovie* […] *En même temps, un processus de gentrification lié à l'arrivée récente d'habitants aux niveaux d'instruction et de revenus plus élevés est en cours* »[37], note ainsi un rapport *Divercities*. Le logement y est encore peu coûteux et une grande partie de ses habitants n'a jamais quitté le quartier. La proportion de logement municipal y est deux fois supérieure à la moyenne à l'échelle de la ville. Autrefois considéré comme dangereux, Praga Północ est aujourd'hui la cible d'un nombre croissant d'investissements commerciaux et d'infrastructure[38] et attire de nombreux nouveaux résidents, depuis les migrants récemment arrivés en Pologne et à la recherche d'un logement abordable jusqu'aux membres de l'élusive « *creative class* »[39] qu'évoque Richard Florida.

La précarité énergétique, enjeu critique de la rénovation des logements varsoviens

Consubstantielle de toute réflexion sur le logement abordable, la question de la qualité de l'habitat proposé aux ménages à revenus faibles se manifeste, dans le cas de Varsovie, par l'importance croissante de la question de la précarité énergétique. L'Institut de recherche structurelle (*Instytut Badań Strukturalnych*, *IBS*), fondation scientifique indépendante spécialiste des questions d'énergie en Pologne, définit la précarité énergétique comme une difficulté des ménages à satisfaire leurs besoins en matière d'énergie, en raison de revenus trop faibles et/ou des caractéristiques de leur logement. Après avoir mesuré la précarité énergétique en Pologne en 2016 au moyen d'un indicateur LIHC (« *low income, high cost* », revenu faible, coût élevé), l'*IBS* constatait que 12% de la population polonaise vivait en situation de précarité énergétique, soit 1,3 million de ménages. Une situation qui affecte avant tout les logements individuels, eux-mêmes principalement situés en zone rurale. À cette forme de mesure s'oppose cependant ce que Konstancja Ziółkowska, analyste auprès de l'*IBS*, qualifie de mesure subjective, qui consiste à mesurer la perception par les ménages de leur propre situation énergétique. De cet indicateur, il ressort que la précarité énergétique se concentre dans le logement urbain et collectif. Konstancja Ziółkowska donne à ce titre l'exemple du quartier de Praga à Varsovie, dont de nombreux logements (notamment sociaux et municipaux) ont été construits avant la Seconde Guerre mondiale et sont aujourd'hui délabrés.

Le secteur locatif au cœur de la question du logement abordable à Varsovie

Incapables de souscrire un prêt immobilier pour acquérir leur propre logement, de nombreux ménages (notamment les plus jeunes) se voient contraints de se reporter sur le marché locatif de Varsovie, peu respecté dans cette ville de propriétaires occupants. Joanna Erbel note ainsi que « *le bon sens hérité de la période de transformation post-communiste voit dans la propriété privée la seule forme de logement à même de répondre aux besoins de façon sûre et respectée. Les appartements communaux et leurs locataires n'ont pas bonne presse. Ne pas être capable de racheter un logement communal équivalait à être le perdant de la période de transformation* »[40]. **Ce segment locatif est en effet pour partie propriété de la municipalité, qui offre aux Varsoviens, en fonction de leurs circonstances personnelles, une panoplie de logements locatifs relevant de quatre catégories distinctes.**

Le logement social, tout d'abord, s'adresse aux populations considérées comme soumises à un risque social particulier et nécessitant un soutien public ainsi qu'un logement à loyer faible. Le loyer exigé des locataires de ces logements sociaux ne peut excéder la moitié du loyer le plus bas appliqué aux logements dits municipaux (ou « ***council housing*** »). Ces derniers constituent la deuxième forme de logement public varsovien ; ils sont destinés aux ménages dont les revenus sont trop élevés pour leur permettre de prétendre à l'attribution d'un logement social mais demeurent trop faibles pour leur ouvrir l'accès à la propriété. Les loyers de ces logements sont définis en fonction de leur localisation et de leur mobilier ; les baux, quant à eux, sont à durée indéterminée. Corollaire parfois négatif de cette dernière caractéristique, « *l'allocation de* 'council housing' *ne prend pas en compte de potentielles améliorations dans la situation financière du locataire* »[41]. Certains experts appellent dès lors à l'introduction de mécanismes permettant aux municipalités de vérifier que ces appartements sont bel et bien occupés par des ménages requérant une telle assistance. Ce segment du parc de logement de propriété municipale est aujourd'hui en forte décroissance, comme le constate la municipalité elle-même, notamment sous l'effet de la reprivatisation mentionnée plus haut :

> « Sur une période de 20 ans, le parc de '*council housing*' de Varsovie a perdu 73 325 logements (de 154 888 à la fin de 1995 à 81 563 à la fin de 2016). La période du déclin le plus fort en nombre de logements a été 1996-2001, avec une diminution de 5 500 logements par an. Dans les années suivantes, la diminution annuelle moyenne était de 2 300 logements [...]. La vitesse d'évolution du nombre de logements '*council housing*' a été principalement influencée par deux facteurs : la vente de logements à leurs locataires et la restitution de propriétés à leurs anciens propriétaires ou à leurs héritiers »[42].

Fig. 35 : immeubles résidentiels dans le quartier de Praga Polnoc à Varsovie.

Fig. 36 :
Hôtel de ville de Varsovie

Un troisième segment, dénommé « *Towarzystwo Budownictwa Spolecznego* » (*TBS*), désigne les appartements construits par des associations municipales de logement, destinés aux ménages dont les revenus excèdent les seuils d'éligibilité aux deux types de logement précédents. Là encore, l'enjeu est de répondre aux besoins des ménages incapables d'accéder à la propriété, comme l'explique la municipalité : « *cette solution offrira un logement aux ménages qui ne peuvent obtenir de* 'council flats' *à cause de leurs revenus mais n'ont pas la solvabilité requise pour acheter leur propre logement, ou ne sont pas intéressés par l'accession à la propriété* »[43]. Une formulation qui apporte la preuve, s'il en fallait, de la supériorité perçue de la propriété sur les autres formes de logement. La construction des logements *TBS* est financée par des fonds publics ; ainsi, la banque publique « *Bank Gospodartswa Krajowego* » (*BGK*) fournit la majorité du financement de ce type de logement public, le reste provenant des fonds propres des associations *TBS*.

Enfin, la municipalité de Varsovie propose des logements pour location dite commerciale, de court ou long terme, à des ménages dont les revenus sont trop élevés pour prétendre aux trois autres statuts d'occupation suscités. Cette dernière forme de logement s'adresse principalement « *aux jeunes pour encourager leur mobilité professionnelle et générale et* [aux] *citoyens plus âgés dont les besoins en superficie diminuent à mesure que leurs enfants quittent le foyer* »[44].

La majeure partie de la croissance constatée du nombre de logements à Varsovie (voir plus haut) n'est néanmoins pas le fait de ce parc municipal ; la sociologue Joanna Erbel note en effet que « *l'essentiel des investissements provient d'entreprises commerciales ; pour la municipalité de Varsovie, la production de davantage de logement locatif abordable est donc un vrai enjeu* »[45]. **Accroître la taille du parc de logement municipal dans son ensemble figure en effet aujourd'hui parmi les priorités de la municipalité**, qui note que « *d'ici 2030, le parc de logement devrait avoir augmenté de 100 000 logements* »[46]. Le 14 décembre 2017, la ville de Varsovie adoptait ainsi un plan pluriannuel de gestion des ressources de logement (2018-2022), affirmant son souhait d'accélérer la construction de logement municipaux : « *la ville continuera de construire des appartements de propriété municipale. Au moins 600 logements seront construits dans les années à venir grâce à des investissements des arrondissements, tandis que 1 400 nouveaux appartements seront fournis grâce aux sociétés communales de construction* »[47]. **Une stratégie de construction aux ambitions modestes** et dont l'un des objectifs est de venir en aide aux ménages affectés par le processus de reprivatisation.

Si ce parc doit être développé pour offrir aux ménages à revenus faibles, incapables d'acquérir un logement, la possibilité de continuer de vivre à Varsovie, il nécessite également d'importantes rénovations, à l'instar des logements privés. Ainsi la municipalité note-t-elle que :

> « La plupart des bâtiments appartenant à la ville ont été construits avant la Seconde Guerre mondiale [...] et ont souvent besoin d'investissements conséquents. Des mesures réparatrices viseront à : éliminer les retards de rénovations [...], améliorer la qualité du bâti et des logements (rénovation, mise à niveau, ajout d'équipements manquants, notamment connexion au réseau de chauffage, nouveaux équipements et pièces), améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments »[48].

Qu'il soit privé ou public, le segment locatif demeure en tout état de cause une forme minoritaire de logement à Varsovie ; lui est en effet associée une image d'instabilité et d'insécurité qui contribue encore à sa faible désirabilité. En cause, un cadre juridique qui ne protège guère les locataires de logements privés, assorti de baux d'une durée très limitée (un à deux ans) et d'une large marge de manœuvre accordée aux propriétaires privés. Mikolaj Lewicki confirme que le logement locatif n'est, aux yeux des Varsoviens, « *ni confortable, ni source de sécurité : il est uniquement temporaire* », avant de constater que « *l'un des plus grands défis en termes de positionnement social et culturel du logement locatif est de donner l'idée que la location peut être une forme de logement stable et confortable* ». Pour l'heure, c'est bien dans ce logement locatif que se concentrent à contrecœur les ménages les plus pauvres de la capitale polonaise. « *Les ménages qui louent sont ceux qui sont beaucoup moins stables en termes de revenus et de statut social* », explique ainsi Mikolaj Lewicki.

Conséquence de la fragile situation économique de ces locataires, la multiplication des retards et impayés de loyer : « *à la fin 2011, la proportion de logements sociaux et de* 'council housing' *dans lesquels les locataires étaient en retard sur le paiement de leur loyer s'élevait à 41%* »[49], écrit Dorota Mantey. **Cette situation s'accompagne d'une augmentation continue de la dette locative, que la municipalité a bien identifiée, puisqu'elle a fait de sa résorption l'une des priorités de la politique de logement.** Ainsi le plan stratégique « *Housing 2030* » énonce-t-il que « *la ville de Varsovie poursuivra ses activités de prévention de la dette locative en surveillant régulièrement les impayés de loyer afin de venir rapidement en aide aux personnes aux circonstances difficiles* »[50]. Mais c'est peut-être avant tout d'un changement de perception soutenu par une politique claire en faveur du régime locatif qu'aurait besoin le parc résidentiel varsovien selon Mikolaj Lewicki. Or la municipalité ne semble pas encore œuvrer à faire évoluer l'image négative dont souffre aujourd'hui la location ; l'État polonais, lui, s'y attache davantage, comme l'écrit Joanna Erbel :

« *Pendant plusieurs années, la souscription d'un prêt immobilier faisait figure de choix raisonnable pour de nombreuses jeunes familles, encouragées par les programmes nationaux de logements à souscrire un tel prêt (*Rodzina na Swoim*) ou à acheter de nouveaux appartements dans des zones moins chères (souvent périurbaines) (*Mieszkanie Dla Młodych*). En 2015, la situation a évolué avec le nouveau Programme national de logement, dont l'objectif principal est de soutenir la construction de logement locatif abordable (*Mieszkanie+ – Housing+*)* »[51].

Le caractère abordable desdits logements est lui-même de plus en plus disputé, alors que l'on estime actuellement que le paiement des mensualités d'un prêt immobilier est moins coûteux, pour les Varsoviens, que celui d'un loyer mensuel. La ville de Varsovie gagnerait dès lors à œuvrer, dans les décennies à venir, à endiguer la hausse des loyers, protéger les locataires des reprivatisations et développer le stock de logement locatif municipal à destination de ces ménages dont les revenus ne leur permettent pas d'espérer acquérir un logement. À la clé, la lutte contre la gentrification et contre les effets négatifs de la reprivatisation menée depuis plusieurs décennies, et l'espoir, pour les jeunes ménages à revenus faibles, de construire leur avenir à Varsovie.

Munich

Logement abordable : l’avenir sera polycentrique ou ne sera pas

Troisième ville d'Allemagne après Berlin et Hambourg, Munich est réputée pour le dynamisme de son économie, au point que le *Handelsblatt* la qualifiait récemment de « *Bay Area de l'Allemagne* »[1], en référence à la région de Californie où officient aujourd'hui géants et startups du secteur du numérique.

Fig. 37 : vue des toits de Munich.

Le dynamisme de l'économie et du marché de l'emploi munichois et leur attractivité à l'échelle nationale comme européenne ne semblent pas prêts de faiblir. La capitale de l'État de Bavière, où de nombreux grands groupes allemands (Allianz, BMW, Siemens) ont choisi d'installer leur siège, continue ainsi d'attirer des travailleurs hautement qualifiés : la croissance totale du marché de l'emploi s'élevait à 3% en 2017[2], tandis que le taux de chômage à l'échelle de la ville n'est que de 4,3%[3], ce qui en fait le plus faible taux de chômage de l'ensemble des villes allemandes de plus de 500 000 habitants. Munich et sa région métropolitaine font ainsi partie des rares zones d'Allemagne où la population et le nombre d'emplois croissent encore sous l'effet de flux migratoires internes à l'Allemagne et de l'arrivée de demandeurs d'asile en grand nombre à partir de 2015 mais aussi grâce à leur solde naturel positif[4].

Le dynamisme démographique de Munich (dont la population devrait atteindre 1,8 million d'habitants d'ici 2030) engendre une demande croissante de logement à laquelle la ville peine aujourd'hui à répondre. Munich est en effet desservie par la rareté de son foncier disponible : Michael Voigtländer, directeur du département de recherche marchés financier et immobilier de l'Institut économique allemand (*IW Köln*), note ainsi que « *les villes allemandes font face à un obstacle majeur : la rareté du foncier, en particulier à Munich, ville qui croît continuellement depuis 30 ans* ».

Munich en quelques chiffres

Population : 1,55 million d'habitants (juin 2017[5]) (+28% depuis 2000[6])

Taux de chômage : 4,3%[7]

Superficie : 310 km²

Produit intérieur brut (PIB) : 99,8 milliards d'euros en 2014[8]

Ville réputée pour la qualité de ses infrastructures, classée parmi les cinq premières villes au monde pour ses systèmes et réseaux d'électricité, d'eau, de transport et télécommunications[9].

Ulrich Benz, du département aménagement et construction de la municipalité de Munich, précise ainsi : « *après la fin de la guerre froide, de grandes zones de casernes qui se trouvaient autrefois en périphérie de la ville mais sont maintenant considérées comme des endroits convoités du centre-ville sont devenues disponibles pour de nouveaux projets de développement urbain. Mais ces terrains sont aujourd'hui en grande partie construits, de sorte que des mesures d'implantations plus importantes ne sont possibles que dans les banlieues de la ville* ». Dans le même temps, le prix du foncier augmente à mesure qu'il se raréfie, jusqu'à représenter aujourd'hui jusqu'à 60% du prix total d'un logement à Munich[10]. Le volume de construction annuelle de logements (36 000 logements construits entre 2011 et 2015 et 7 400 en 2016[11]) ne permet pas de répondre à l'augmentation de la demande, aujourd'hui estimée à environ 8 500 nouveaux logements par an, dont 2 000 devront être des logements à prix modérés ou subventionnés, selon Ulrich Benz, du département aménagement et construction de la municipalité de Munich. *Deutsche Bank Research* constate « *une pénurie de dizaines de milliers de logements* », qui se manifeste notamment par un taux de vacance proche de zéro (0,2% à la fin 2015 selon Empirica[12]).

À cela s'ajoute le vieillissement de la population et l'occupation croissante de logements à la superficie importante par des personnes âgées vivant seules.

La combinaison de ces différents facteurs engendre depuis plusieurs années à Munich une augmentation notable des prix de l'immobilier assortie d'une pénurie croissante de logement abordable pour les ménages à revenus faibles. Ainsi, le prix de vente moyen d'un appartement à Munich a doublé entre 2009 et 2017[13], alors même que la population passait d'1,36 à 1,53 million d'habitants pendant la même période. Un appartement neuf d'une superficie de 80 m^2 coûtait 600 000 euros à Munich en 2016, contre 400 000 euros à Berlin ou 280 000 euros à Mannheim[14], tandis que le prix de vente moyen d'un logement à Munich est aujourd'hui d'environ 7 500 euros/m^2 dans le neuf et de 5 600 euros/m^2 dans l'ancien. Les loyers, eux aussi, connaissent une hausse spectaculaire : ils augmentaient ainsi de 7,4% durant la seule année 2015[15] et atteignaient sur le marché libre 18 euros/m^2 [16] en 2016. Lena Sterzer, chercheuse à l'Université technique de Munich, note que :

> « Le marché du logement à Munich [...] est tel qu'il est de plus en plus difficile, en particulier pour les ménages aux revenus faibles et moyens, de trouver du logement abordable et de gagner leur vie. Plus les revenus d'un ménage sont faibles, plus la part de ses revenus dédiée au paiement de son loyer sera élevée, de sorte que les taux d'effort de 40% ou plus sont devenus de plus en plus communs [à Munich] »[17].

Fig. 38 :
projet de logement abordable de Dantebad à Munich, construit par la société municipale de logement GEWOFAG.

Mais si les ménages aux revenus faibles éprouvent en conséquence des difficultés croissantes à se loger à Munich, **c'est également le cas des ménages aux revenus moyens, qui peinent à trouver dans la ville la plus chère d'Allemagne sur le plan immobilier le type de logement auquel ils pourraient encore prétendre dans d'autres villes** : « *situation centrale, 3 pièces cuisine et bains avec un plan correct et balcon. De tels logements sont largement au-dessus des possibilités des salariés de la classe moyenne, c'est ce qui conduit un nombre croissant d'analystes à parler de crise* », écrit ainsi Jean-Marie Gambrelle à propos de Munich[18]. Ainsi, ce sont « toutes les catégories de revenus qui sont touchés » par la pénurie actuelle, précise Ulrich Benz.

Pour remédier à cette situation, la municipalité s'est engagée dans un ambitieux programme de construction de logements, en revoyant récemment ses objectifs de construction annuelle de logement à la hausse (8 500 logements par an entre 2017 et 2021, contre 7 000 par an avant 2016)[19]. Ses deux entreprises de logement municipal, GEWOFAG et GWG, auparavant concentrées sur le maintien du parc existant, recommencent aujourd'hui de construire en faisant majoritairement porter leurs efforts sur le segment locatif abordable à destination des ménages à revenus faibles et moyens. GEWOFAG et GWG se sont ainsi fixé un objectif commun de construction de 1 250 logements par an. Les deux entreprises possèdent actuellement 61 300 logements, dont 23 000 logements subventionnés, soit 7,5% du parc résidentiel total de Munich ; des chiffres qui font d'elles un important vecteur de logement abordable dans la capitale bavaroise. « ***Les associations municipales de logement assument dans une certaine mesure le rôle d'un régulateur sur le marché constamment sous tension de Munich*** », note ainsi la municipalité[20]. Elles obtiennent directement et gratuitement de la municipalité des terrains disponibles par le biais d'un transfert de propriété et reçoivent des subventions régulières, ce qui facilite leur financement auprès des banques, précise Ulrich Benz.

Dans le même temps, plusieurs programmes municipaux s'attachent à résorber la pénurie de logement abordable. Le programme « *Wohnen in München VI* », sixième édition d'un dispositif existant depuis plus de 25 ans, constitue le plus important programme municipal de logement de toute l'Allemagne. Par le biais de cette nouvelle édition de « ***Wohnen in München*** », la municipalité de Munich financera ainsi, de 2017 à 2021, la construction de logement abordable et subventionné à hauteur de 870 millions d'euros[21], auxquels s'ajouteront quelques 250 millions d'euros destinés à soutenir les activités de construction des entreprises municipales de logement suscitées[22]. Le projet « ***LaSie*** » **(pour « *Langfristige Siedlungsentwicklung* », développement résidentiel de long terme**) s'attache quant à lui à densifier la ville et à réaménager des espaces déjà construits (anciennes zones industrielles, casernes datant de la guerre froide) pour y créer de nouvelles zones résidentielles ainsi qu'à développer l'habitat en périphérie de la ville. **Enfin, « *Wohnen für Alle* », programme déployé en mars 2016, œuvre à accélérer la production de logement subventionné pour ménages à revenus faibles** et devrait permettre la construction de 3 000 nouveaux logements d'ici 2019, bâtis pour moitié par des promoteurs privés et soutenus par 135 millions d'euros de fonds étatiques disponibles sous forme de prêts.

Des initiatives fortes en faveur de la densification et de la construction de logement auxquelles s'ajoute **la mise en œuvre du modèle munichois (« *München Modell* »)**, dont l'objectif est « *de parvenir à un mixte de logement subventionné et privé pour les segments aux revenus faibles et moyens dans tous les quartiers de la ville et au sein des projets d'aménagement* »[23]. Un modèle assis sur quatre fondamentaux : le principe d'utilisation socialement équitable du foncier ; le modèle munichois de location (« *München-Modell Miete* »), qui développe l'offre de logement locatif abordable au travers de la vente de foncier public à prix réduit à des investisseurs privés et publics ; le modèle munichois de propriété (« *München-Modell Eigentum* ») visant à attirer dans la ville-centre des familles aux revenus moyens et à les encourager à l'achat d'un logement ; et enfin la réduction des prix de l'immobilier, grâce à la vente de foncier à un prix fixe inférieur à celui du marché, dépendant non de l'emplacement du logement mais des revenus de son acquéreur[24].

Pour autant, cette panoplie de mesures et de dispositifs n'a pas permis, pour l'heure, d'endiguer la hausse des prix immobiliers ni de résorber la pénurie de logement abordable, de l'aveu même d'Elisabeth Merk, conseillère municipale en charge de l'urbanisme : « *notre planification tourne à haut régime, mais le moteur de la croissance va toujours plus vite* »[25]. **Conséquence des prix élevés de l'immobilier, un nombre croissant de jeunes professionnels et de ménages à revenus faibles quittent aujourd'hui Munich pour s'installer dans sa périphérie réputée plus abordable.** « *Deux effets spatiaux contraires peuvent être observés dans la région de Munich* », écrit ainsi Lena Sterzer. « *D'un côté, les ménages aux revenus faibles préfèrent généralement un environnement urbain, leur offrant un accès plus flexible aux opportunités d'emploi, des logements plus petits, une bonne offre de transport publics, et des distances réduites vers les aménités urbaines ; de l'autre,* ***une importante pression des prix et un marché du logement hautement compétitif forcent beaucoup de ménages à revenus faibles à quitter la ville*** »[26]. Une décision qui leur permet souvent non seulement de réduire leur taux d'effort[27] mais aussi de vivre dans de meilleures conditions : « *en moyenne, les ménages qui quittent la ville de Munich et déménagent dans les environs doublent la taille de leur logement tout en économisant un quart de leur loyer par mètre carré* »[28]. **L'avenir du logement abordable pour les Munichois semble donc se jouer non plus à l'échelle de la ville seule, peut-être devenue irrémédiablement inabordable et où le foncier est durablement rare et cher, mais à celle, plus large, de la région métropolitaine. Et il pourrait bien dépendre d'un domaine tout autre : la mobilité.**

La mobilité, clé du logement abordable ?

Si les ménages à revenus faibles sont de plus en plus nombreux à quitter Munich pour sa périphérie, c'est souvent pour s'y trouver confrontés à une offre de mobilité bien plus modeste que dans la ville-centre. En effet, l'offre de transport public de la région métropolitaine de Munich est organisée autour et concentrée dans la ville-centre, par ailleurs réputée pour la qualité de ses infrastructures de transport et de son système de transport public. En 2010, une étude menée par l'Université de Stuttgart classait ainsi le système de transport public de Munich premier sur ceux de 23 villes européennes notées en fonction des temps de trajets, des connexions possibles sur le réseau, de la qualité de l'information aux clients et de la tarification[29]. Pour autant, Ulrich Benz note que « *les transports publics devraient être renforcés car les lignes sont déjà surchargées* ». Dans le même temps, le recours à la voiture ne cesse de croître : « *le nombre d'immatriculations augmente sans cesse : statistiquement parlant, chaque Munichois dispose d'une voiture* », explique encore Ulrich Benz. L'infrastructure routière munichoise forme un système radial qui converge des périphéries vers la ville-centre, tandis que « *le réseau de transport public est aligné radialement autour de la ville* »[30]. À l'inverse, on constate une raréfaction de l'offre de transports en commun à mesure que l'on s'éloigne du centre de Munich.

La mobilité à Munich

Dès la fin du 19e siècle, Munich se dote d'un tram. En 1971, elle investit à nouveau dans son système de transport public en inaugurant son métro (*U-Bahn*) puis son train de banlieue (*S-Bahn*) l'année suivante. « *Ces nouveaux modes offrent à la ville un système de transport à quatre niveaux : train de banlieue, métro, tram et bus* », écrit Tony Mazzella, conseiller stratégique auprès du département transport de la ville de Seattle[31]. Les *U-Bahn*, les bus et les trams sont gérés par la *Münchner Verkehrsgesellschaft*, agence municipale de transport de Munich, tandis que le *S-Bahn* relève quant à lui d'une filiale de l'entreprise ferroviaire nationale allemande[32]. Toutes deux sont intégrées au groupement de transports et de tarification de Munich (*Münchner Verkehrs- und Tarifverbund* ou *MVV*), entreprise et autorité organisatrice de transports de l'agglomération munichoise chargée de la coordination de la cinquantaine d'entreprises offrant des services de mobilité sur les territoires de Munich et des huit districts environnants ainsi que de la gestion du réseau. « Ein ticket für alles – *un ticket pour tout. L'idée est d'avoir un réseau, une grille d'horaires, un ticket. L'intégration de tous les modes et de tous les prestataires aide à faire de l'expérience voyageur un processus sans couture depuis l'achat du titre de transport jusqu'au mode choisi, au prestataire, au trajet et enfin à la destination finale* », explique Tony Mazzella[33].

Part modale :
Automobile : 37% (dont 10% passagers)
Marche et vélo : 42%
Transports publics : 21%[34]

Distance moyenne parcourue quotidiennement[35] :
Munich (ville mono-centrique) : 19 km
Hambourg (ville mono-centrique) : 20,8 km

Stuttgart (ville polycentrique) : 13,5 km
Francfort (ville polycentrique) : 16,4 km

Réseaux de U-Bahn (métro) et S-Bahn (réseau ferroviaire métropolitain) : 27 lignes, 140 stations, 500 km de voies[36]

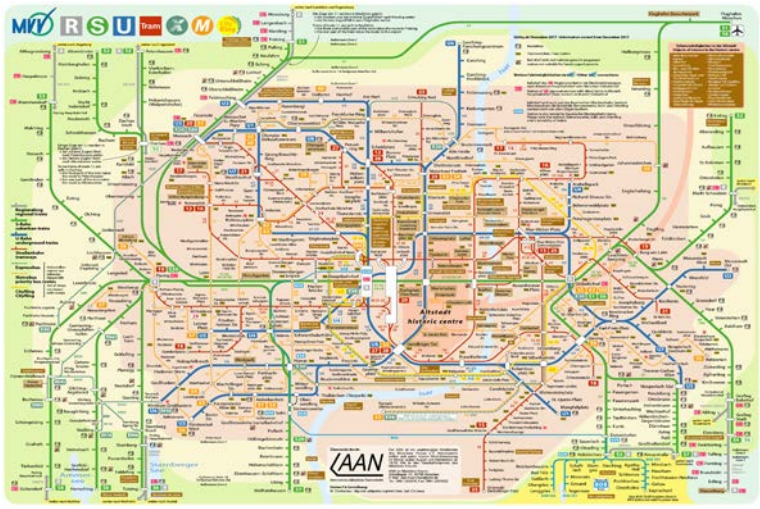


Fig. 39 : plan du réseau de transports en commun de Munich, 2014.

Fig. 40 :
le *S-Bahn* munichois.

Il apparaît en conséquence qu'habiter en périphérie augmente le coût de la mobilité et la part du budget des ménages à revenus faibles consacrée à celle-ci. Les coûts de mobilité sont ainsi les plus faibles dans la ville-centre, suivie des municipalités desservies par le *S-Bahn* ; les habitants des zones rurales, éloignées du réseau de transport public, sont ceux pour qui ces coûts sont les plus élevés[37] :

> « Un manque d'aménités locales et de services de transport est à l'origine d'un rallongement des trajets et d'un accroissement de la dépendance à la voiture. Cela aggrave le problème de la saturation du système de transport, résultant d'une croissance rapide du nombre de trajets dans la région. Les systèmes de transport existants n'ont pas été conçus pour supporter la demande supplémentaire durant les heures de pointe. La perte de temps et de confort ainsi que des coûts de mobilité accrus en résultent »[38].

Enfin, le logement abordable en périphérie est parfois éloigné des opportunités d'emploi et autres aménités urbaines ; la cherté des transports et la moindre desserte par le système de transport public contribuent à aggraver les effets de cet éloignement pour les ménages à revenus faibles. Des travaux menés par une équipe de chercheurs de l'Université technique de Munich constatent ainsi :

> « Un manque de planification régionale appropriée, en matière d'emploi comme de logement, est à l'origine de l'augmentation des distances requises à la fois pour se rendre au travail et pour d'autres activités ainsi que pour satisfaire des besoins essentiels »[39].

Or le prix et la qualité de l'offre de mobilité gagneraient peut-être à être considérés comme l'un des déterminants du caractère abordable du logement : **un logement est-il vraiment abordable si son emplacement est tel qu'il nécessite d'étendre considérablement son budget mobilité ? Ce dernier ne gagnerait-il pas à être vu comme une partie du prix du logement des ménages, dans la mesure où c'est bien la localisation du logement qui dicte, à revenus égaux, les comportements en termes de mobilité ? Il apparaît donc impératif de remettre la mobilité au cœur du logement, tout d'abord en ne concevant plus désormais l'un indépendamment de l'autre.** C'est ce que fait la municipalité de Munich dans le nouveau quartier de Parkstadt Schwabing, au nord de la ville : l'autorisation accordée aux promoteurs de procéder au développement du dernier tiers des logements prévus sur le site s'est vue subordonnée au financement et à la construction par ces mêmes promoteurs d'une ligne de tram. La construction du tram débloquait ensuite le développement de 150 000 m² d'espaces de travail et de 500 logements[40]. « *Ce projet à la densité élevée et aux places de parking limitées ne serait pas considéré comme faisable sans la connexion au transport public de haute qualité et à capacité élevée qu'offrira le tram* »[41], note l'Union internationale des transports publics.

C'est à l'échelle métropolitaine que se joue le défi d'une réflexion intégrée sur le logement abordable et la mobilité, pour que l'offre de logement abordable qui existe encore dans les environs de Munich devienne, grâce à l'offre de mobilité sur le territoire métropolitain, une solution viable pour les ménages à revenus faibles. La réponse à ce défi impliquera nécessairement la recréation de centralités, pour faire de la région non plus un système orienté uniquement sur sa ville principale mais au contraire un système polycentrique. Il pourrait bien s'avérer, en effet, que seule une telle démarche permette à Munich de développer une offre de logement abordable à destination des ménages à revenus faibles. Greg Clark et Tim Moonen écrivent ainsi que « *la vitesse de construction de logement ne permet pas de répondre à la demande. Le redéveloppement de friches industrielles a débloqué du foncier à l'intérieur de la ville, mais les espaces réutilisables se raréfient à présent, ce qui milite en faveur d'un développement urbain polycentrique et de connexions de transport tangentielles* »[42]. « *Des centralités régionales et denses avec des opportunités d'emploi, plutôt que le développement d'un logement pavillonnaire étalé, sont requises, afin d'éviter les cités dortoirs et de réduire la durée des trajets des employés* », précisent des chercheurs de l'Université technique de Munich[43].

Toutefois, ces centralités ne pourront se développer qu'au prix d'un investissement significatif en matière de mobilité. Aussi Michael Voigtländer explique-t-il : « *nous avons besoin de davantage d'investissement dans les transports publics. Un trajet facilité vers la ville-centre permettrait aux habitants de s'installer en dehors du cœur de la ville ; cela allègerait grandement la pression dans une ville comme Munich* ». Elisabeth Merk, conseillère municipale en charge de l'urbanisme, a conscience de la nécessité de cet investissement : « *parce que la stagnation n'est pas une option politiquement ni socialement, un système de transport public bien conçu – s'étendant également à la région plus large – doit apporter un soutien stratégique qui ne pourrait pas être mis en œuvre seulement dans la ville de Munich* »[53].

La région métropolitaine de Munich

Fondée en 1995, la région métropolitaine de Munich (ou « *Metropolregion München* ») a pour objectif de promouvoir le développement économique de la région pour asseoir encore son attractivité. Lui succède en 2008 la région métropolitaine européenne de Munich (« *Europäische Metropolregion München* », *EMM*), formée pour renforcer la coopération interne à la région munichoise. « *L'EMM a appuyé une variété de projets dont le train à grande vitesse et la billetterie multimodale, mais* [...] les municipalités les plus riches tendent à faire passer leurs intérêts en premier et leur dépendance vis-à-vis des impôts sur la propriété et les revenus les rendent réticents à toute contribution aux coûts de la croissance », écrivent Greg Clark et Tim Moonen[44] .

Superficie : 26 000 km² (soit 38% de la superficie de la Bavière)[45]

Population : 5,9 millions d'habitants[46] (croissance démographique de 20% entre 1990 et 2015[47] ; 5e région métropolitaine la plus peuplée d'Allemagne[48])

Taux de chômage : 3,5%[49] (contre une moyenne nationale de 6,1%[50])

Produit intérieur brut (PIB) : 200 milliards d'euros[51] (soit plus de 50% du PIB bavarois)

PIB par habitant (2017) : 46 352 €[52]

Principales villes : Munich, Augsburg, Ingolstadt, Landshut, Rosenheim, Kaufbeuren

Mais la création de ces nouvelles centralités requiert une coopération réelle et efficace entre les municipalités et collectivités de la métropole munichoise. « *Afin de satisfaire la demande de logement* », écrit ainsi la ville de Munich, « *la coopération de la capitale de l'État, Munich, avec les communes, municipalités et districts environnants dans la région deviendra de plus en plus importante car ils offrent encore un potentiel de construction de nouveaux logements* »[54].

Des initiatives existent déjà qui semblent procéder d'une telle dynamique de coopération entre Munich et les autres municipalités et communautés qui forment sa région métropolitaine : en témoigne ainsi la mise au point, par Munich et sept communes du Würmtal[55], d'un « *concept de développement et d'aménagement régional pour le sud-ouest de Munich* » (« *Raumordnerische Entwicklungskonzept München Südwest* ») formulant une stratégie conjointe en matière de logement et de mobilité[56]. Tel est également l'un des objectifs portés par la Région de planification du grand Munich (« *Regionaler Planungsverband München* »), association d'autorités locales établie dès 1950 pour soutenir ses membres (la ville de Munich et 150 municipalités de la région environnante) dans leurs réflexions sur la planification urbaine[57]. **Mais Greg Clark et Tim Moonen notent que « *le système existant de coopération* [...] *ne couvre pas toute la zone urbaine fonctionnelle et a éprouvé des difficultés à concevoir des approches communes.*** *Munich risque donc de s'engager dans un équilibre entre coordination faible et investissement réduit qui pourrait s'avérer dommageable à sa compétitivité future* »[58].

La coopération avec les communes environnantes continue ainsi de constituer un véritable défi pour Munich, notamment en ce qui concerne l'investissement dans le logement, comme le rappelle Michael Voigtländer : « *l'un des problèmes de Munich est la réticence des municipalités environnantes, qui sont en majorité chrétienne-démocrate* [CSU], *à investir dans le logement, de peur d'un afflux de population en provenance de Munich, à majorité sociale-démocrate* [SPD], *et du changement de l'équilibre électoral qui s'ensuivrait* ». Ulrich Benz ajoute ainsi que « *les communes environnantes n'ont aucun intérêt à poursuivre la construction résidentielle pour soulager Munich, et l'intérêt que portent les municipalités environnantes à l'élaboration d'une stratégie commune de logement abordable à l'échelle métropolitaine est jusqu'à présent plutôt limité* ». S'ajoute à ces réticences un manque de consensus entre les différentes parties prenantes, selon Greg Clark et Tim Moonen :

> « Les gouvernants munichois ont des difficultés à faire valoir l'urgence de construire des infrastructures qui débloqueront une croissance future. Les options qui s'offrent au maire Dieter Reiter pour faire face au défi de la croissance munichoise dépendent donc de l'amélioration de la coopération de la ville avec la région environnante, ce qui offrirait des solutions intégrées en matière de logement et de transport »[59].

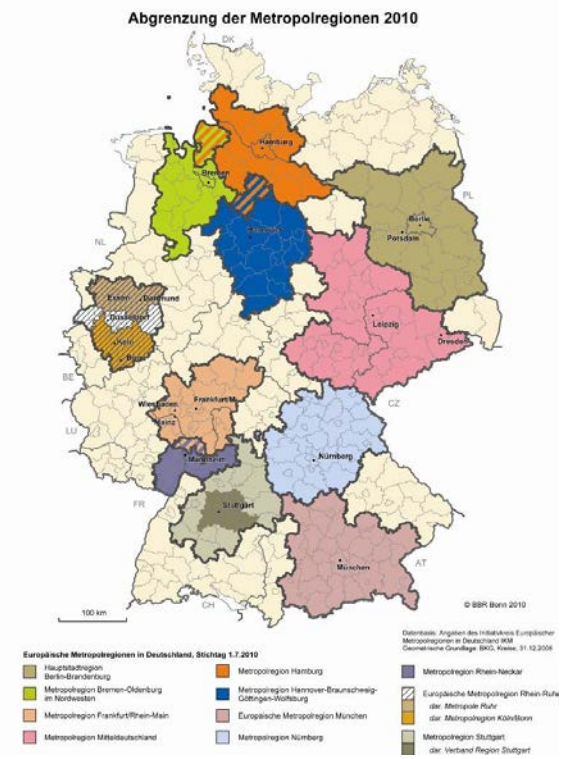


Fig. 41 : carte des régions métropolitaines allemandes en 2010. La région métropolitaine de Munich figure en bas à droite.

C'est du constat de la nécessité d'une coopération encore accrue au service du développement du logement abordable dans la région munichoise qu'est née la décision de la ville de Munich de fonder l'Agence régionale pour la construction de logement et l'infrastructure (« *Regionales Bündnis für Wohnungsbau und Infrastruktur* »), dont la mission est de travailler avec les villes et communautés de la région munichoise à l'identification de foncier susceptible d'accueillir du logement, comme l'explique Elisabeth Merk[60] :

> « La croissance ne s'arrête pas aux frontières de la ville, et l'Alliance régionale pour la construction de logement et d'infrastructure [*Regionale Bündnis für Wohnungsbau und Infrastruktur*] a été établie pour collaborer avec les municipalités et communautés de la région pour rendre davantage de foncier disponible pour la construction ».

L'Agence convoquait ainsi en novembre 2015 plusieurs représentants de la région métropolitaine qui se sont rendus ensemble à Berlin pour réclamer davantage de soutien de la part du Ministère fédéral des transports et du Ministère de l'intérieur de la Bavière en faveur du développement des infrastructures de mobilité et de la construction de logement, une action qui a abouti à la promesse, de la part des deux ministères sollicités, de construction d'une deuxième ligne centrale de *S-Bahn* à Munich, surnommée « *deuxième Stammstrecke* », qui devrait être mise en service en 2026[61].

Une action que devrait compléter, selon Greg Clark et Tim Moonen, un engagement accru de la part de l'État de Bavière : « *la ville a besoin que l'État de Bavière assume un rôle de leader pour renforcer les relations entre municipalités qui peuvent assurer l'offre de nouvelles fonctions résidentielles, commerciales et de transport au-delà des frontières de la ville* »[62]. Les chercheurs expliquent ainsi que **la circonscription électorale bavaroise, dominée par l'Union chrétienne-sociale depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, ne favorise pas un aménagement urbain intégré et efficace au niveau métropolitain ; et de constater que Munich est aujourd'hui en réalité dépourvue d'une « *gouvernance métropolitaine fonctionnelle* »**, laquelle nécessiterait une prise de position de l'État bavarois et le développement par celui-ci d'un « *cadre habilitant* » une telle démarche[63]. C'est peut-être au prix d'une telle vision élargie de la question du logement abordable, étendue à la question des mobilités du quotidien, et dépassant le cadre municipal pour prendre une envergure métropolitaine et régionale, que Munich pourra espérer enrayer la pénurie de logement.

Fig. 42 : vue du centre de Munich.

Bordeaux

Comment recréer les conditions d'une accession abordable à la propriété ?

Fig. 43 :
le tram bordelais.

Une métropole victime de son attractivité ?

La métropole de Bordeaux, dont le territoire rassemble la ville de Bordeaux et 26 communes de son agglomération, compte aujourd'hui quelques 770 000 habitants ; **sa population devrait atteindre un million d'habitants d'ici 2030**, prévision qui témoigne d'une forte croissance démographique, deux fois supérieure à la moyenne nationale. Un dynamisme né de l'attractivité de Bordeaux, fruit d'une ambitieuse politique de développement mise en œuvre par la métropole. **Si les habitants de l'agglomération bordelaise privilégient, jusqu'à la fin des années 1990, l'habitat en première couronne voire même hors de ce qui s'appelait alors la Communauté urbaine de Bordeaux, tel n'est plus le cas dès le début des années 2000** : « *nous avons réussi à inverser cette tendance en adoptant un projet urbain global. Nous ne nous sommes pas contentés de créer le tram, nous avons également travaillé sur l'espace public et c'est parce que nous avons fait ce travail que la ville est redevenue attractive* », explique Michèle Laruë-Charlus, ancienne directrice générale de l'aménagement de Bordeaux Métropole, aujourd'hui responsable de la mission Bordeaux 2050.

Encore renforcée en 2017 par l'inauguration de la ligne à grande vitesse (LGV) permettant de rlier la métropole bordelaise à Paris en deux heures, cette attractivité est à l'origine d'une importante augmentation des prix du logement à Bordeaux. **Cette hausse des prix se manifeste à la fois par une forte tension dans le parc locatif et par une augmentation significative des prix à l'acquisition ; les prix de l'ancien ont ainsi augmenté jusqu'à devenir paradoxalement supérieurs à ceux du neuf.** S'ils ont longtemps évolué au même rythme que les revenus des ménages, les prix du logement s'en écartent de plus en plus rapidement depuis le début des années 2010, incitant notamment les jeunes ménages à quitter la métropole[1]. Le loyer moyen s'élève aujourd'hui ainsi à 10,5€/m² dans l'agglomération bordelaise, tandis que le loyer médian se hisse à 11€ par mètre carré[2].

Mais l'attractivité dont témoignent ces chiffres n'est pas la seule en cause dans ce que l'on qualifie aujourd'hui à Bordeaux de crise du logement. **La métropole bordelaise serait-elle victime d'un syndrome classique, commun à de nombreuses métropoles européennes en croissance : la rareté du foncier disponible ? Pas si l'on en croit Michèle Laruë-Charlus** : « *la crise du logement à Bordeaux n'est pas due à un manque de foncier : nous avons beaucoup de terrains !* ». Pour elle, cette crise du logement procède bien davantage d'une mobilisation encore trop difficile de ce foncier. Ainsi, l'essentiel des logements en cours de construction ou à construire à Bordeaux le sont dans le cadre d'opérations d'aménagement[3]. Mais cette tendance au quasi-monopole des opérations d'aménagement sur la production de logement est récente : comme le rappelle Michèle Laruë-Charlus, « *jusqu'en 2010 environ, 80% des logements construits ou réhabilités à Bordeaux l'étaient en diffus* ». **Or les opérations d'aménagement se caractérisent par la longueur de leur mise en œuvre** : elles doivent se planifier et se voter et ont qui plus est fait l'expérience, à Bordeaux, d'importants retards notamment dus, selon Michèle Laruë-Charlus, à « *des modifications incessantes de la réglementation, et particulièrement du côté de l'État, la lenteur de leur mise en place, les délais de prise de décision, la multiplication des recours* ». Ainsi, l'aménagement de la ZAC Bastide-Niel, qui aurait dû commencer il y a dix ans, ne débute que maintenant, tandis que le déroulement de l'Opération d'intérêt national (OIN) Bordeaux-Euratlantique a été freinée par des questions d'inondabilité de la rive droite de Bordeaux, à l'instar du développement du quartier de Brazza.

Fig. 44 : le quartier des Bassins à flot pendant son réaménagement.

Louis Bousquet, responsable de programme auprès d'EDEN Promotion, **attribue quant à lui la montée des prix de l'immobilier à Bordeaux à un phénomène plus général de métropolisation propre au contexte français** : « *les gens veulent bénéficier de tous les services et être plus proches des centres-villes ; il y a donc une problématique de mobilité qui explique l'augmentation générale des prix de l'immobilier dans les métropoles et en particulier à Bordeaux qui a mis en œuvre ces dernières années une politique volontariste qui lui permet aujourd'hui de se classer en tête des villes les plus attractives de France* ». Louis Bousquet rappelle également l'importante augmentation du prix de construction du logement, sous l'effet de la multiplication des contraintes réglementaires en matière environnementale, sociétale ou fiscale qui s'appliquent à sa production.

Autre responsable de la hausse des prix du logement à Bordeaux, l'explosion des prix du foncier au cours des dernières années : « *à Bordeaux, l'appétence des investisseurs, la réhabilitation du centre-ville, l'effet spéculatif ont fait que les prix du foncier ont été multipliés par trois en 20 ans* », explique Louis Bousquet. **Une augmentation que l'on doit également attribuer à l'étalement urbain, dont les effets pervers participent aujourd'hui à l'attractivité retrouvée des centres-villes.** Mis en avant dès les années 1950[4] au motif que l'investissement dans la pierre permettrait aux ménages de constituer un patrimoine et que la propriété aurait pour effet de fluidifier le marché immobilier et d'accroître la mixité sociale, le modèle de la France de propriétaires stimule un important développement pavillonnaire sur l'ensemble du territoire français en même temps qu'il provoque l'urbanisation de terres agricoles. L'étalement urbain qui a résulté de cette politique a à son tour engendré d'importants coûts d'infrastructures. « *Bordeaux est complètement saturée à cause de sa rocade, qui pose d'importants problèmes* », explique Louis Bousquet.

Enfin, le prix du foncier augmente encore sous l'effet des politiques fiscales : « *le prix du foncier est soumis à la loi de l'offre et de la demande, il est tiré à la hausse par les promoteurs qui vendent de la défiscalisation et donc achètent le foncier de plus en plus cher, car s'ils n'en achètent pas ils ne font pas d'opération et leur survie est en jeu* », conclut Louis Bousquet.

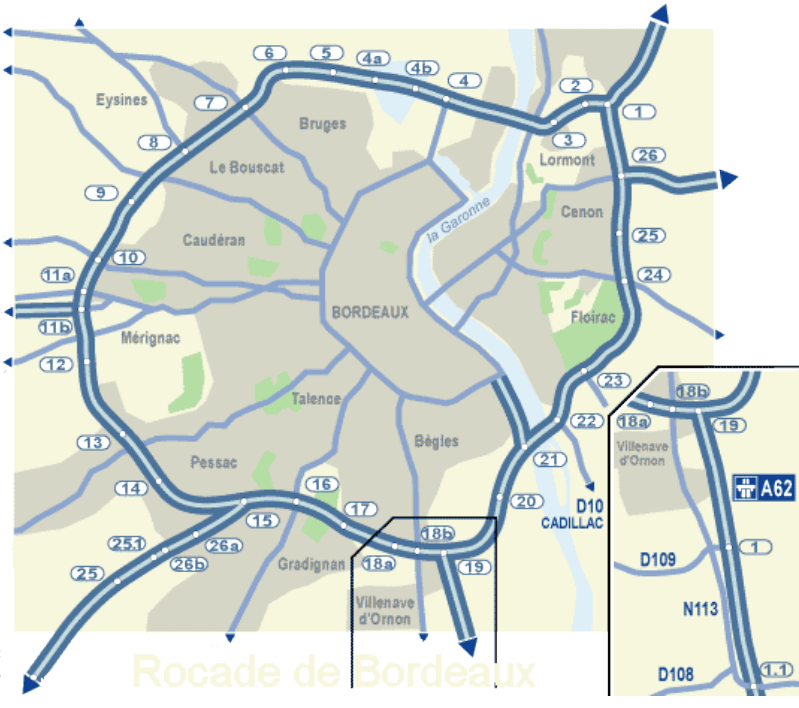


Fig. 45 : la rocade de Bordeaux.

L'accession à la propriété : une gageure à Bordeaux ?

C'est chez les jeunes ménages que les effets de la hausse des prix du logement qu'enregistre Bordeaux se font auourd'hui sentir avec le plus d'acuité. Or ces ménages sont nombreux à Bordeaux : un habitant de la métropole sur trois est âgé de moins de 25 ans, tandis que 40% des quelques milliers de personnes qui élisent domicile dans la métropole chaque année sont âgées de 24 à 40 ans. **Cette population éprouve d'importantes difficultés à acheter un logement dans la métropole** ; ainsi, 70% à 80% des logements (hors logement social et abordable) sont acquis par des investisseurs et non des propriétaires occupants, en raison des difficultés qu'éprouvent aujourd'hui les ménages à accéder à la propriété.

La métropole est pleinement consciente de l'ampleur du défi de l'accession abordable des jeunes familles à la propriété. En 2013 déjà, soit deux ans avant la fondation de la Métropole, une étude de l'agence d'urbanisme de Bordeaux constatait que « *seuls 15% des ménages de l'agglomération dispos*[ai]*ent de revenus leur permettant d'acquérir les logements neufs construits dans la Cub* »[5]. Flore Scheurer, urbaniste chef de projet à Bordeaux Métropole, note ainsi que « *l'enjeu porte effectivement sur l'accession abordable, qui est celle que nous n'avons plus aujourd'hui à Bordeaux ; or, qui dit accession abordable dit famille. Nous avons une structuration démographique marquée par un grand nombre de jeunes étudiants, un certain nombre de personnes âgées et de personnes seules, avec des ménages d'1,8 personne en moyenne. Le logement de ces personnes était déjà un enjeu il y a quelques années, mais il est d'autant plus flagrant avec la montée des prix* ».

Le constat s'impose en effet d'une inadéquation entre les ressources des ménages (notamment les plus jeunes) et les prix de l'immobilier, qui s'élèvent à 3 500 €/m² dans le neuf et à plus de 4 500 €/m² dans l'ancien. La métropole de Bordeaux serait donc victime non d'une pénurie de foncier ni même de logement abordable sur son territoire mais bien plutôt d'un allongement des temps de trajet quotidiens. Ce rallongement contribue à détériorer l'attractivité de l'habitat dans les municipalités environnant Bordeaux et motive une aspiration au retour en centre-ville bordelais, que l'explosion des prix rend inaccessibles aux ménages aux revenus faibles voire moyens qui souhaiteraient s'y installer.

Comment, dès lors, reconstituer une offre de logement abordable à destination des familles dans Bordeaux même alors que l'attractivité continue d'agir sur les prix du logement ?

Fig. 46 :
échoppe bordelaise.

Les volumes capables, une solution d'avenir

Face au défi de l'accession à la propriété des jeunes ménages, **la métropole de Bordeaux a développé, en partenariat avec le secteur privé, la solution des volumes capables.** Michèle Laruë-Charlus relate ainsi la genèse du concept :

> « Nous sommes partis du constat que personne ne peut acheter un logement de 80 m² ou 100 m² à 4 500 euros du mètre carré, ou en tout cas pas les jeunes ménages. Nous nous sommes placés du côté de la demande, en prenant le cas d'un jeune couple qui aurait été contraint de quitter Bordeaux, devenue trop chère, et qui souhaiterait maintenant y revenir. Ce couple aurait deux enfants et un budget de 200 000 euros, résultant de la vente de sa maison à 40 kilomètres de Bordeaux. Pour accueillir ce ménage, dont on suppose qu'il lui faudra un logement de 80 m², nous devions réussir à produire du logement dont le coût par mètre carré serait compris entre 2 100 et 2 400 euros ».

Pour atteindre ce but, la métropole s'est attelée à répondre à deux questions. La première, comment mobiliser un foncier suffisamment peu coûteux pour permettre de respecter la contrainte de coût fixée ? Et la seconde, quelle forme architecturale donner à ces logements dans le même objectif ? « *Pour y parvenir, nous avons décidé d'utiliser les terrains publics dont nous disposions et de vendre ce foncier avec des charges foncières fixées par la collectivité, et en pratiquant la méthode du compte à rebours. C'est ce que nous avons fait avec le projet Brazza, où nous détenions du foncier* ».

Mais comment exiger d'un promoteur qu'il livre, pour un prix aussi faible, un logement achevé ? C'est en se heurtant à ce constat que la métropole aboutit à la formule suivante : « *une surface aux normes et directement habitable, munie de quelques équipements essentiels (bloc sanitaire et évier, murés et fenêtre, source de lumière, arrivée des fluides), mais dont l'achèvement et l'aménagement sont entièrement confiés à ses acquéreurs. Nous avons appelé cela les volumes capables* », note Michèle Laruë-Charlus. Louis Bousquet explique la configuration des volumes capables, mis en œuvre dans le quartier de Brazza sur la rive droite de Bordeaux :

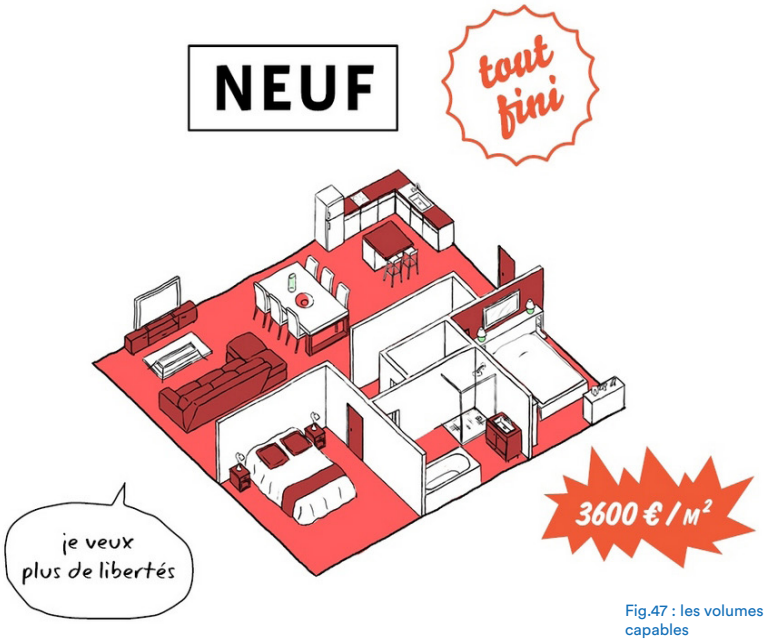


Fig.47 : les volumes capables

> « On achète un studio de 18 m², conforme aux normes applicables au logement (loi RT 2012, loi sur les personnes à mobilité réduites) à côté duquel l'on a un volume de 50 m² et de 5 mètres de hauteur sous plafond. L'acquéreur peut ensuite l'aménager au moyen de prestations au coût plus élevé s'il en a les moyens. En créant un plancher intermédiaire par exemple, il peut récupérer 50 m² de surface habitable supplémentaire. L'idée est donc de permettre à l'acquéreur de bénéficier d'une partie fixe et d'une partie évolutive dans un logement collectif en ville, sans pour autant être contraint d'entreprendre des démarches administratives complexes. Un jeune couple sans enfant peut habiter la partie studio et aménager progressivement une première, puis une deuxième chambre au moyen d'un crédit qui demeurera relativement faible ».

Susceptibles d'attirer des ménages aux ressources limitées comme d'autres, plus aisés, souhaitant procéder à des travaux de grande ampleur ou faire appel à un architecte, les volumes capables servent également un objectif de mixité sociale : « *dans les rues de volumes capables, vous ne pourrez savoir qui habite derrière les façades : il y aura des gens aisés, des familles modestes, des jeunes ménages bricoleurs… Les volumes capables permettent également d'assurer la présence de propriétaires occupants et de minimiser défiscalisation et location. Or l'on sait qu'un quartier nouveau avec des propriétaires occupants fonctionne mieux qu'un quartier avec un 'turnover' important de locataires* », explique ainsi Michèle Laruë-Charlus. Par ailleurs, **au-delà d'apporter une solution au défi de l'accession abordable, les volumes capables répondent également à une demande croissante de logement sur-mesure de la part des usagers et participent à ce titre de l'essor rapide des projets d'auto-construction** : « *l'intérêt premier du volume capable chez les acheteurs jusqu'ici n'est pas toujours le prix ; c'est l'adaptabilité, la possibilité de s'approprier le lieu. Nous voyons à la fois des acquéreurs qui aiment l'idée du volume capable et d'autres qui ne pourraient pas acheter dans Bordeaux sans les volumes capables* », explique Flore Scheurer.

Comment, cependant, éviter un phénomène de spéculation qui verrait les volumes capables être acquis exclusivement par des ménages aisés plutôt que par la population dont l'intérêt a motivé leur conception ? À cette question, la métropole a répondu en fixant un plafond de ressources applicable au premier acquéreur d'un logement à volume capable. « *Nous sommes attentifs à ce que le premier qui acquiert le volume capable soit soumis à des conditions de ressources, même si le volume capable n'est pas forcément fait que pour ça* », souligne Flore Scheurer. « *Nous utilisons les volumes capables de Brazza comme un produit d'accession abordable. Nous apportons une aide publique à l'accédant et avons donc un droit de regard sur ses revenus* ».

Pour autant, les volumes capables n'en sont encore qu'à leurs débuts, et la viabilité de leur modèle économique reste à éprouver. En effet, les volumes capables existants n'ont pu être construits et livrés au coût annoncé qu'au prix d'une péréquation significative. Mais Flore Scheurer estime qu'une réflexion approfondie sur la forme architecturale et le choix du foncier qui accueillera les futurs volumes capables pourrait bien permettre, à l'avenir, d'éviter une telle péréquation : « *il faut travailler sur différents postes : les modes constructifs, l'intelligence de la conception architecturale qui fait que c'est très simple et donc pas très coûteux. Je pense que parmi les opérateurs qui ont produit des volumes capables jusqu'à maintenant, certains ont d'ores et déjà réfléchi à comment éviter cette péréquation mais n'ont pas pu aller jusqu'à l'autonomie complète du produit, notamment à cause de certains à-côtés comme le développé de façade ou les coûts de foncier* ».

Ainsi, la réplicabilité des volumes capables et sa viabilité économique semblent subordonnées avant tout à la maîtrise du foncier et de son coût. « *Sans maîtrise du foncier, il est évidemment plus difficile de produire du logement abordable* », explique Flore Scheurer. En dépit de sa localisation, le foncier retenu pour le projet de Brazza, situé en bord de Garonne, était ainsi relativement peu coûteux, car il était à la fois inondable et pollué ; la métropole a dû engager des frais conséquents pour procéder à la dépollution requise. « *Les propriétaires fonciers qui sont en vis-à-vis de la ville classée UNESCO doivent prendre conscience du fait que le foncier n'aura vraiment de valeur que lorsqu'il sera aménageable. En attendant, il est tellement pollué qu'il ne vaut presque rien et qu'on ne peut rien y faire à moins de payer des coûts importants. Le prix du foncier doit être en lien avec le produit si l'on ne veut pas de péréquation* », note Flore Scheurer. Louis Bousquet confirme : « *en théorie, le foncier à Brazza n'est pas cher, mais nous sommes en train de nous apercevoir qu'il y a des coûts de dépollution qui sont importants. L'équation s'avère beaucoup plus complexe que nous ne l'avions prévu* ».

La Métropole affiche à cet égard la volonté d'intervenir de façon plus générale sur le foncier disponible sur son territoire, facteur clé du prix du logement et déterminant de la production de logement abordable. Elle dénonce ainsi une « *surenchère sur le prix du foncier* », qui « *risque de casser la mécanique de l'attractivité de Bordeaux* », selon Alain Juppé[6], maire de Bordeaux et président de Bordeaux Métropole. La Métropole annonçait ainsi dès janvier 2017 que « *le contexte actuel de tension et de renchérissement du foncier, conjugué aux contraintes financières des collectivités, amène Bordeaux Métropole à repenser sa stratégie d'intervention* »[7].

C'est dans ce contexte que la Métropole signait, en janvier 2018, une convention cadre avec l'Établissement public foncier (EPF) de Nouvelle-Aquitaine, accord grâce auquel elle espère pouvoir infléchir l'évolution des prix du foncier. L'EPF de Nouvelle-Aquitaine, établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), a pour mission de « [mettre en place] *en place des stratégies foncières afin de mobiliser du foncier et de favoriser le développement durable et la lutte contre l'étalement urbain* », stratégies qui doivent « [contribuer] *à la réalisation de logements, notamment de logements sociaux, en tenant compte des priorités définies par les programmes locaux de l'habitat* »[8].

La coopération de Bordeaux Métropole avec l'EPF de Nouvelle-Aquitaine lui ouvre notamment la voie de la préemption foncière, technique qu'Alain Juppé qualifiait récemment d'« *arme atomique* »[9]. L'EPF est en effet habilitée à « *acheter du foncier, en assurer le portage financier et le libérer à la demande des collectivités* » et « *intervenir sur le marché de façon autoritaire en préemptant des terrains à la demande des élus* »[10]. La Métropole a également invité les municipalités à ne « *pas vendre leur foncier au prix le plus fort* »[11] et, à l'issue de négociations avec le secteur privé, a demandé aux promoteurs immobiliers de déterminer les prix du foncier à l'acquisition en fonction de sa valeur vénale ou d'usage et non plus en fonction de sa valeur projet. Jacques Mangon, vice-président de Bordeaux Métropole, note ainsi qu'« *aujourd'hui, les opérateurs négocient le plus souvent le foncier sur la base de la valeur projet, calculée en fonction de l'utilisation maximum des droits à construire, ce qui entraîne à la hausse le marché de l'immobilier* »[12] ; les manquements pourraient être sanctionnés par la préemption. Dernier levier d'intervention foncière, la Métropole entend faire connaître, pour toutes les opérations d'une surface supérieure à 1 000 m^2, le prix ainsi que le type de construction qu'elle estime souhaitables[13] au moyen de l'émission de fiches dédiées. Une stratégie marquée par une dynamique partenariale qui semble porter ses premiers fruits : en mai 2018, la Fédération des promoteurs immobiliers Aquitaine Poitou-Charentes annonçait vouloir réduire les prix du foncier sur le marché libre de 1 000 €/m^2 à 600 €/m^2, revenant ainsi aux prix pratiqués il y a encore deux ans. **Autant de pistes qui devraient permettre à la métropole d'endiguer la montée des prix du foncier, condition de succès de futures opérations semblables à celle des volumes capables.**

Mais l'équilibre économique de ces derniers ne dépend pas uniquement du prix du foncier –il est également fonction de la forme architecturale retenue. Ainsi, les volumes capables en double hauteur, qui sont les plus évolutifs, sont également les plus compliqués et coûteux ; une forme architecturale plus compacte permettrait de réduire encore les coûts. Flore Scheurer explique que les volumes capables bâtis à Brazza « *sont très découpés ; ils ont 3,5 façades extérieures. Ce sont de petits immeubles avec 16, 20, 22 logements* ». Une plus grande économie de la conception pourrait donc s'avérer la clé de la réplicabilité des volumes capables sans péréquation et ce même en zones tendues : « *cela peut être répliqué à Bordeaux* », certifie Flore Scheurer ; « *il suffit qu'il s'agisse d'immeubles accolés les uns aux autres, comme des immeubles haussmanniens* ». La simplicité des façades et la réduction du nombre de contraintes architecturales sont quelques-unes des solutions grâce auxquelles EDEN est parvenue à répliquer les volumes capables dans la ville de La Rochelle, également située en zone tendue[14].

Comment la Métropole entend-elle évaluer in fine le succès des volumes capables ? Tout d'abord à l'aune de leur capacité à produire du logement abordable en réduisant la péréquation autant que faire se peut. **À leur capacité à atteindre leur cible, les ménages aux revenus faibles et moyens souhaitant accéder à la propriété dans Bordeaux.** « *Nous avons imaginé les volumes capables parce qu'attirer des familles à Bordeaux n'est pas qu'une question de prix ; c'est aussi une question de services et d'équipements publics, de qualité de vie, de sécurité, de mobilité, mais aussi d'image, de bonheur* », explique Florer Scheurer. « *Les volumes capables, c'est une façon d'être comme dans une maison, d'aménager son logement comme on le souhaite. À Bordeaux, nous ne travaillons pas seulement à offrir des logements peu chers, parce que nous savons que ce n'est pas ce qui attirera les gens* ».

Fig. 48 : centre-ville de Bordeaux

Chronologie du projet

5-6 avril 2018
Visite de terrain de La Fabrique de la Cité à Londres

17-18 avril 2018
Visite de terrain de La Fabrique de la Cité à Berlin

25 mai 2018
Visite de terrain de La Fabrique de la Cité à Stockholm

4 juillet 2018
Présentation des premières conclusions du projet à l'occasion du Séminaire international de La Fabrique de la Cité à Vienne

7 novembre 2018
Présentation des travaux à l'occasion de la conférence « À la recherche du logement abordable : un défi européen » à Bordeaux, organisée par La Fabrique de la Cité en collaboration avec Bordeaux Métropole

Réseau d'experts

Paris

Ian Brossat, adjoint à la Maire de Paris chargé des questions relatives au logement, à l'habitat durable et à l'hébergement d'urgence
Valérie Mancret-Taylor, directrice générale, Agence nationale de l'habitat (ANAH)
Patrick Rubin, architecte, Canal Architecture
Bernard Coloos, directeur aux affaires économiques, financières et internationales, Fédération française du bâtiment (FFB)
André Yché, Président du directoire, CDC Habitat
Martin Omhovère, directeur du département habitat et société, Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France (IAU)
Anne-Claire Davy, chargée d'études, département Habitat et société, Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France (IAU)
Lucille Mettetal, chargée d'études, département Habitat et société, Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France (IAU)
Emmanuel Trouillard, chargé d'études, département Habitat et société, Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France (IAU)

Londres

James Murray, maire adjoint au logement et au développement résidentiel, *Greater London Authority*
Christian Hilber, professeur de géographie économique, département de géographie et d'environnement, *London School of Economics*
Luke Murphy, directeur adjoint de l'équipe environnement, logement et infrastructure, *Institute for Public Policy Research*
Kath Scanlon, *Research Fellow*, *London School of Economics*
Christine Whitehead, professeur émérite d'économie du logement, *London School of Economics*

Berlin

Dirk Böttcher, département développement urbain et logement, Sénat du *Land* de Berlin
Kristof Laser, département développement urbain et logement, Sénat du *Land* de Berlin
Sigmar Gude, sociologue urbaniste, associé du cabinet Topos
Michael A. LaFond, urbaniste, id22
Mary Dellenbaugh-Losse, urbaniste
Daniel Hofmann, directeur général, *GEWOS Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung GmbH*
Jochen Lang, directeur du département logement, construction de logement, renouvellement urbain et ville sociale, Sénat du *Land* de Berlin
Michael Voigtländer, responsable de l'unité de recherche marchés financiers et immobiliers, Institut économique allemand (*IW Köln*)

Bordeaux

Michèle Laruë-Charlus, chef de la mission Bordeaux 2050, Bordeaux Métropole ; membre du Comité d'orientation de La Fabrique de la Cité
Louis Bousquet, responsable agence Bordeaux Aquitaine, EDEN Promotion
Flore Scheurer, urbaniste chef de projet, direction générale valorisation du territoire, Bordeaux Métropole

Munich

Ulrich Benz, département de la planification urbaine et de la réglementation de la construction, ville de Munich

Stockholm

Anna Granath Hansson, chercheur, Institut royal de technologie (*Kungliga Tekniska Högskolan*)
Jonas Högset, directeur immobilier et logement, agence suédoise de logement public (*SABO*)
Ann-Margarethe Livh, maire adjointe de Stockholm en charge du logement et de la démocratie
Carl Dahlström, conseiller politique d'Ann-Margarethe Livh

Varsovie

Joanna Erbel, sociologue
Konstancja Ziółkowska, collaboratrice scientifique, Institut pour la recherche structurelle (*Instytut Badań Strukturalnych*)
Mikołaj Lewicki, département de psychologie sociale, institut de sociologie, Université de Varsovie

Notes

Stockholm

1. GRANATH HANSSON, Anna. City strategies for affordable housing: the approaches of Berlin, Hamburg, Stockholm, and Gothenburg. International Journal of Housing Policy, 2017. DOI: 10.1080/19491247.2017.1278581
2. HALL, T./VIDÉN, S. The million Homes Programme: a review of the great Swedish planning project. Planning Perspectives [en ligne]. 2005, vol. 20, n°3. Disponible sur : https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02665430500130233. (Consulté le 4 juin 2018)
3. Housing in Sweden: An Overview. [en ligne]. Berkeley : Terner Center for Housing Innovation, UC Berkeley, 2017, 21 p. Disponible sur : http://ternercenter.berkeley.edu/uploads/Swedish_Housing_System_Memo.pdf. (Consulté le 5 juin 2018)
4. WELIN, L./BILDSTEN, L. The housing market in Sweden: a political-historical perspective. In : Proceedings
of the 9th Nordic Conference on Construction Economics and Organization Gothenburg, Sweden. [en ligne]. 2017. Disponible sur : http://lup.lub.lu.se/search/ws/files/29191948/CEO2017_paper_4.pdf (Consulté le 4 juin 2018)
5. HALL, T./VIDÉN, S. The million Homes Programme: a review of the great Swedish planning project. Planning Perspectives [en ligne]. 2005, vol. 20, n°3. Disponible sur : https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02665430500130233. (Consulté le 4 juin 2018)
6. ZILLIACUS, C.P. A million new housing units: the limits of good intentions. In : New Geography [en ligne].
Mis en ligne le 7 septembre 2013. http://www.newgeography.com/content/003811-a-million-new-housing-units-the-limits-good-intentions. (Consulté le 7 juin 2018)
7. Ibid.
8. LIND, Hans. The Swedish Housing Market from a Low Income Perspective. Critical Housing Analysis [en ligne]. 2017, vol. 4, n°1, p.150-160. Disponible sur : http://www.housing-critical.com/viewfile.asp?file=2467. (Consulté le 8 juin 2018)
9 . DOUGHERTY, Carter. Stopping a Financial Crisis, the Swedish Way. In : The New York Times [en ligne]. Mis en ligne le 22 septembre 2008. https://www.nytimes.com/2008/09/23/business/worldbusiness/23krona.html. (Consulté le 6 juin 2018)
10. LIND, Hans. The Swedish Housing Market from a Low Income Perspective. Critical Housing Analysis [en ligne]. 2017, vol. 4, n°1, p.150-160. Disponible sur : http://www.housing-critical.com/viewfile.asp?file=2467. (Consulté le 8 juin 2018)
11. Ibid.
12. The story of Sweden's housing crisis. In : TheLocal.se [en ligne]. Mis en ligne le 28 août 2017. https://www.thelocal.se/20170828/the-story-of-swedens-housing-crisis. (Consulté le 5 juin 2018)
13. Ibid.
14. Ibid.
15. Commission européenne. European Construction Sector Observatory, country profile Sweden, [en ligne]. Disponible sur : https://ec.europa.eu/growth/sectors/construction/observatory_en. (Consulté le 4 juin 2018)
16. GRANATH HANSSON, Anna. City strategies for affordable housing: the approaches of Berlin, Hamburg, Stockholm, and Gothenburg. International Journal of Housing Policy, 2017. DOI: 10.1080/19491247.2017.1278581
17. Housing in Sweden: An Overview. [en ligne]. Berkeley : Terner Center for Housing Innovation, UC Berkeley, 2017, 21 p. Disponible sur : http://ternercenter.berkeley.edu/uploads/Swedish_Housing_System_Memo.pdf. (Consulté le 5 juin 2018)
18. Ibid.
19. STEINMETZ, Hélène. Les politiques du logement en Europe : comparaisons. Cahiers français, 2015, n°338, p. 8-14.
20. LIND, Hans. The Swedish Housing Market from a Low Income Perspective. Critical Housing Analysis [en ligne]. 2017, vol. 4, n°1, p.150-160. Disponible sur : http://www.housing-critical.com/viewfile.asp?file=2467. (Consulté le 8 juin 2018)
21. The story of Sweden's housing crisis. In : TheLocal.se [en ligne]. Mis en ligne le 28 août 2017. https://www.thelocal.se/20170828/the-story-of-swedens-housing-crisis. (Consulté le 5 juin 2018)
22. LIND, Hans. The Swedish Housing Market from a Low Income Perspective. Critical Housing Analysis [en ligne]. 2017, vol. 4, n°1, p.150-160. Disponible sur : http://www.housing-critical.com/viewfile.asp?file=2467. (Consulté le 8 juin 2018)
23. Ibid.
24. CROUCH, David. Pitfalls of rent restraints: why Stockholm's model has failed many. In : The Guardian [en ligne]. Mis en ligne le 19 août 2015. https://www.theguardian.com/world/2015/aug/19/why-stockholm-housing-rules-rent-control-flat. (Consulté le 6 juin 2018)
25. LIND, Hans. The Swedish Housing Market from a Low Income Perspective. Critical Housing Analysis [en ligne]. 2017, vol. 4, n°1, p.150-160. Disponible sur : http://www.housing-critical.com/viewfile.asp?file=2467. (Consulté le 8 juin 2018)
26. Ibid.
27. Spotify SE. We have to act or get bored! An open letter from Daniel Ek and Martin Lorentzon, founder of Spotify. In : Spotify on Medium [en ligne]. (11 avril 2016) Disponible sur : https://medium.com/@SpotifySE/vi-m%C3%A5ste-agera-eller-bli-omsprungna-383bb0b808eb (Consulté le 6 juin 2018)
28. The story of Sweden's housing crisis. In : TheLocal.se [en ligne]. Mis en ligne le 28 août 2017. https://www.thelocal.se/20170828/the-story-of-swedens-housing-crisis. (Consulté le 5 juin 2018)
29. JOHNSON, Göran. Affordable Housing – Position Statements for Stockholm [en ligne]. Stockholm :
Stockholm County Council Office of Regional Planning, 2010, 20 p. Disponible sur : http://www.eurometrex.org/Docs/Expert_Groups/Affordable_Housing/Affordable_Housing_Position_Statement_Stockholm.pdf. (Consulté le 7 juin 2018)
30. GRANATH HANSSON, Anna. City strategies for affordable housing: the approaches of Berlin, Hamburg, Stockholm, and Gothenburg. International Journal of Housing Policy, 2017. DOI: 10.1080/19491247.2017.1278581
31. Ibid.
32. JOHNSON, Göran. Affordable Housing – Position Statements for Stockholm [en ligne]. Stockholm :
Stockholm County Council Office of Regional Planning, 2010, 20 p. Disponible sur : http://www.eurometrex.org/Docs/Expert_Groups/Affordable_Housing/Affordable_Housing_Position_Statement_Stockholm.pdf. (Consulté le 7 juin 2018)
33. Stockholmshem. Stockholmshusen [en ligne]. Disponible sur : http://www.stockholmshem.se/Nyproduktion/Stockholmshusen/. (Consulté le 8 juin 2018)
34. GRANATH HANSSON, Anna. City strategies for affordable housing: the approaches of Berlin, Hamburg, Stockholm, and Gothenburg. International Journal of Housing Policy, 2017. DOI: 10.1080/19491247.2017.1278581
35. SABO. SABOS Kombohus, forcing construction prices down by 25%. [en ligne] Disponible sur https://www.sabo.se/document/sabos-kombohus-forcing-construction-prices-down/. (Consulté le 7 juin 2018)
36. Ibid.
37. https://www.macrovoices.com/macrovoices-content/list-research-roundup/1447-the-swedish-housing-market-primer-dec-20th-2017/file
38. https://www.trafikverket.se/contentassets/773857bcf506430a880a79f76195a080/forskningsresultat/effect_of_minimum_parking_requirements.pdf
39. SABO. SABOS Kombohus. [en ligne] Disponible sur https://www.sabo.se/in-english/sabos-kombohus/. (Consulté le 7 juin 2018)
40. Ibid.
41. SABO. How Sabos Kombohus affects local housing market. [en ligne] Disponible sur https://www.sabo.se/document/sabo-analysis-how-sabos-kombohus-affect-local-housing-markets/. (Consulté le 7 juin 2018)
42. MAGNUSSON, L./TURNER, B. Municipal Housing Companies in Sweden – Social by Default. Housing, Theory and Society [en ligne]. 2008, vol. 25, n°4, p. 275-296. Disponible sur : https://www.tenlaw.uni-bremen.de/literature/HTS_vol25_no4_2008sweden.pdf. (Consulté le 5 juin 2018)
43. Ibid.
44. LIND, Hans. The Swedish Housing Market from a Low Income Perspective. Critical Housing Analysis [en ligne]. 2017, vol. 4, n°1, p.150-160. Disponible sur : http://www.housing-critical.com/viewfile.asp?file=2467. (Consulté le 8 juin 2018)
45. Beacon. Housing Affordability in Europe – Background: Housing in Sweden – Information from desktop research [en ligne]. Stockholm : Beacon, 10 p. Disponible sur : http://www.beaconpathway.co.nz/images/uploads/Background_Housing_in_Sweden.pdf. (Consulté le 8 juin 2018)
46. MAGNUSSON, L./TURNER, B. Municipal Housing Companies in Sweden – Social by Default. Housing, Theory and Society [en ligne]. 2008, vol. 25, n°4, p. 275-296. Disponible sur : https://www.tenlaw.uni-bremen.de/literature/HTS_vol25_no4_2008sweden.pdf. (Consulté le 5 juin 2018)
47. Beacon. Housing Affordability in Europe – Background: Housing in Sweden – Information from desktop research [en ligne]. Stockholm : Beacon, 10 p. Disponible sur : http://www.beaconpathway.co.nz/images/uploads/Background_Housing_in_Sweden.pdf. (Consulté le 8 juin 2018)
48. Ibid.

Londres

1. KHAN, Sadiq. We're starting to fix London's housing crisis. But the government has to help. In : The Guardian. [en ligne]. Mis en ligne le 27 octobre 2017. https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/oct/27/were-starting-to-fix-londons-housing-crisis-but-the-government-has-to-help. (Consulté le 12 septembre 2018)
2. CHU, Ben. UK houses now cost almost eight times average earnings, says ONS. In : The Independent. [en ligne]. Mis en ligne le 26 avril 2018. https://www.independent.co.uk/news/business/news/uk-house-prices-average-earning-ratio-latest-unaffordable-housing-crisis-a8323086.html. (Consulté le 12 septembre 2018)
3. EDWARDS, Michael. Prospects for land, rent and housing in UK cities. [en ligne]. Document de travail. Londres : Government Office for Science, Foresight, 2015, 55 p. Disponible sur : https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/440527/15-28-land-rent-housing-uk-cities.pdf. (Consulté le 11 juin 2018)
4. Ibid.
5. « Le taux d'effort est le rapport entre la somme des dépenses liées à l'habitation principale et les revenus des ménages » (source : INSEE). Pour les locataires, ces dépenses incluent le paiement du loyer et des charges ainsi que de la taxe d'habitation. Pour les propriétaires, elles incluent le remboursement de l'éventuel emprunt contracté pour acquérir leur logement et le paiement des charges de copropriété et des taxes foncières et d'habitation.
6. HILBER, Christian. UK Housing and Planning Policies: the evidence from economic research. [en ligne]. Londres : Centre for Economic Performance, London School of Economics, 2015, 16 p. Disponible sur : http://eprints.lse.ac.uk/61745/1/ea033.pdf. (Consulté le 13 juin 2018)
7. BARRETT, S./DILKE, T. Strength in Numbers: Funding and Building More Affordable Housing in London. [en ligne]. Rapport de recherche. Londres : Centre for London, 2017, 71 p. Disponible sur : https://www.centreforlondon.org/wp-content/uploads/2017/03/CFLJ5181_strength_in_numbers_policy_report_0217_WEB.pdf. (Consulté le 12 juin 2018)
8. EDWARDS, Michael. Prospects for land, rent and housing in UK cities. [en ligne]. Document de travail. Londres : Government Office for Science, Foresight, 2015, 55 p. Disponible sur : https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/440527/15-28-land-rent-housing-uk-cities.pdf. (Consulté le 11 juin 2018)
9. Ibid.
10. BARRETT, S./DILKE, T. Strength in Numbers: Funding and Building More Affordable Housing in London. [en ligne]. Rapport de recherche. Londres : Centre for London, 2017, 71 p. Disponible sur : https://www.centreforlondon.org/wp-content/uploads/2017/03/CFLJ5181_strength_in_numbers_policy_report_0217_WEB.pdf. (Consulté le 12 juin 2018)
11. SCANLON, K./WHITEHEAD, C./BLANC, F. A Sustainable Increase in London's Housing Supply. [en ligne]. Rapport de recherche. Londres : London School of Economics, 2018, 24 p. Disponible sur : http://lselondonhousing.org/wp-content/uploads/2018/01/REPORT_LSE_KEI_digital.pdf. (Consulté le 13 juin 2018)
12. BARRETT, S./DILKE, T. Strength in Numbers: Funding and Building More Affordable Housing in London. [en ligne]. Rapport de recherche. Londres : Centre for London, 2017, 71 p. Disponible sur : https://www.centreforlondon.org/wp-content/uploads/2017/03/CFLJ5181_strength_in_numbers_policy_report_0217_WEB.pdf. (Consulté le 12 juin 2018)
13. SCANLON, K./WHITEHEAD, C./BLANC, F. A Sustainable Increase in London's Housing Supply. [en ligne]. Rapport de recherche. Londres : London School of Economics, 2018, 24 p. Disponible sur : http://lselondonhousing.org/wp-content/uploads/2018/01/REPORT_LSE_KEI_digital.pdf. (Consulté le 13 juin 2018)
14. EDWARDS, Michael. Prospects for land, rent and housing in UK cities. [en ligne]. Document de travail. Londres : Government Office for Science, Foresight, 2015, 55 p. Disponible sur : https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/440527/15-28-land-rent-housing-uk-cities.pdf. (Consulté le 11 juin 2018).
15. BARRETT, S./DILKE, T. Strength in Numbers: Funding and Building More Affordable Housing in London. [en ligne]. Rapport de recherche. Londres : Centre for London, 2017, 71 p. Disponible sur : https://www.centreforlondon.org/wp-content/uploads/2017/03/CFLJ5181_strength_in_numbers_policy_report_0217_WEB.pdf. (Consulté le 12 juin 2018)
16. Ibid.
17. Version intermédiaire du « London Plan », document d'orientation stratégique pour le développement du Grand Londres, signé par le Maire de Londres et publié par le Greater London Authority. Le premier « London Plan » est publié le 10 février 2004 et revu en 2004, 2008 et 2011. Le « London Plan » actuel, publié en 2016, a été modifié en janvier 2017 et demeurera en vigueur jusqu'en 2036.
18. BOLEAT, Marc. The Housing Problem in London – a broken planning system. [en ligne]. Rapport de recherche. Londres : The Housing & Finance Institute, 2017, 29 p. Disponible sur : http://thehfi.com/downloads/housingprobleminlondon.pdf. (Consulté le 14 juin 2018)
19. Friches.
20. PUGH, T./SEAGER, J. Wasted Space to Living Place - Using surplus public land for housing in London. Londres : London First, 2015, 16 p.
21. Ibid.
22. Ibid.
23. Le « county council » est, au Royaume-Uni, un conseil de comté non métropolitain compétent en matière d'éducation, de transports ou encore de services sociaux. À Londres, ces « councils » portent le titre honorifique de « boroughs ».
24. Ibid.
25. Ibid.
26. Home Truths – 12 steps to solving London's housing crisis. Londres : London first, 2014, 38 p.
27. Le Maire de Londres définit la stratégie d'aménagement du grand Londres par le biais du « London Plan » ; il est systématiquement consulté pour l'examen des demandes de permis de construire dont on juge qu'elles revêtent une importance stratégique (c'est-à-dire, en pratique, les demandes concernant des projets comprenant au moins 150 logements).
28. Ibid.
29. Ibid.
30. CHESHIRE, Paul. Are they Green *Belts* by Accident? In : LSE Spatial Economics Research Centre. [en ligne]. Mis en ligne le 22 mai 2015. http://spatial-economics.blogspot.com/2015/05/are-they-green-belts-by-accident.html. (Consulté le 5 juin 2018)
31. Ibid.
32. Ibid.
33. Ibid.
34. Ibid.
35. Ibid.
36. PAPWORTH, Tom. The Green Noose: An analysis of green belts and proposals for reform. [en ligne]. Rapport de recherche. Londres : The Adam Smith Institute, 2015, 64 p. Disponible sur : https://static1.squarespace.com/static/56eddde762cd9413e151ac92/t/56f71c957c65e4881ff6e395/1459035287095/The-Green-Noose1.pdf. (Consulté le 12 juin 2018)
37. Ibid.
38. CHESHIRE, Paul. Are they Green *Belts* by Accident? In : LSE Spatial Economics Research Centre. [en ligne]. Mis en ligne le 22 mai 2015. http://spatial-economics.blogspot.com/2015/05/are-they-green-belts-by-accident.html. (Consulté le 05/06/2018)
39. CHESHIRE, P./SEAGER, J./STRINGER, B. The green belt: A place for Londoners? [en ligne]. Londres : London First, 2015. Disponible sur : http://londonfirst.co.uk/wp-content/uploads/2015/02/Green-Belt-Report-February-2015.pdf. (Consulté le 6 juin 2018)
40. Ibid.
41. Ibid.
42. Ibid.
43. Ibid.
44. Ibid.
45. Ibid.
46. PAPWORTH, Tom. The Green Noose: An analysis of green belts and proposals for reform. [en ligne]. Rapport de recherche. Londres : The Adam Smith Institute, 2015, 64 p. Disponible sur : https://static1.squarespace.com/static/56eddde762cd9413e151ac92/t/56f71c957c65e4881ff6e395/1459035287095/The-Green-Noose1.pdf. (Consulté le 12 juin 2018)
47. BLANC, Fanny. Draft London Plan consultation LSE London Response. In : LSE London Housing. [en ligne]. Mis en ligne le 24 mars 2018. http://lselondonhousing.org/2018/03/draft-london-plan-consultation-lse-london-response/. (Consulté le 14 juin 2018)
48. PAPWORTH, Tom. The Green Noose: An analysis of green belts and proposals for reform. [en ligne]. Rapport de recherche. Londres : The Adam Smith Institute, 2015, 64 p. Disponible sur : https://static1.squarespace.com/static/56eddde762cd9413e151ac92/t/56f71c957c65e4881ff6e395/1459035287095/The-Green-Noose1.pdf. (Consulté le 12 juin 2018)
49. MURPHY, Luke. To create housing for the many not the few, we should reform Britain's land market. In : CityMetric. [en ligne]. Mis en ligne le 23 avril 2018. https://www.citymetric.com/politics/create-housing-many-not-few-we-should-reform-britain-s-land-market-3855. (Consulté le 14 juin 2018)
50. STEINMETZ, Hélène. Les politiques du logement en Europe : comparaisons. Cahiers français, 2015, n°338, p. 8-14.
51. BOLEAT, Marc. The Housing Problem in London – a broken planning system. [en ligne]. Rapport de recherche. Londres : The Housing & Finance Institute, 2017, 29 p. Disponible sur : http://thehfi.com/downloads/housingprobleminlondon.pdf. (Consulté le 14 juin 2018)
52. Ibid.
53. EDWARDS, Michael. Prospects for land, rent and housing in UK cities. [en ligne]. Document de travail. Londres : Government Office for Science, Foresight, 2015, 55 p. Disponible sur : https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/440527/15-28-land-rent-housing-uk-cities.pdf. (Consulté le 11 juin 2018)
54. BOLEAT, Marc. The Housing Problem in London – a broken planning system. [en ligne]. Rapport de recherche. Londres : The Housing & Finance Institute, 2017, 29 p.

Disponible sur : http://thehfi.com/downloads/housingprobleminlondon.pdf. (Consulté le 14 juin 2018)
55. HOLMAN, N./FERNANDEZ-ARRIGOITIA, M./SCANLON, K./WHITEHEAD, C. Housing in London: Addressing the Supply Crisis. [en ligne]. Londres : LSE Knowledge Transfer: Higher Education Innovation Fund, 2015, 20 p. Disponible sur : http://eprints.lse.ac.uk/64158/1/Fernandez_Arrigoitia_Housing_in_London.pdf. (Consulté le 7 juin 2018)
56. BOLEAT, Marc. The Housing Problem in London – a broken planning system. [en ligne]. Rapport de recherche. Londres : The Housing & Finance Institute, 2017, 29 p. Disponible sur : http://thehfi.com/downloads/housingprobleminlondon.pdf. (Consulté le 14 juin 2018)
57. EDWARDS, Michael. Prospects for land, rent and housing in UK cities. [en ligne]. Document de travail. Londres : Government Office for Science, Foresight, 2015, 55 p. Disponible sur : https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/440527/15-28-land-rent-housing-uk-cities.pdf. (Consulté le 11 juin 2018)
58. HILL, Dave. London Housing Crisis: Tackling Landbanking. In : The Guardian. [en ligne]. Mis en ligne le 2 mars 2014. https://www.theguardian.com/uk-news/davehillblog/2014/mar/02/london-housing-crisis-landbanking. (Consulté le 11 juin 2018)
59. Ibid.
60. HOLMAN, N./FERNANDEZ-ARRIGOITIA, M./SCANLON, K./WHITEHEAD, C. Housing in London: Addressing the Supply Crisis. [en ligne]. Londres : LSE Knowledge Transfer: Higher Education Innovation Fund, 2015, 20 p. Disponible sur : http://eprints.lse.ac.uk/64158/1/Fernandez_Arrigoitia_Housing_in_London.pdf. (Consulté le 7 juin 2018)
61. BARRETT, S./DILKE, T. Strength in Numbers: Funding and Building More Affordable Housing in London. [en ligne]. Rapport de recherche. Londres : Centre for London, 2017, 71 p. Disponible sur : https://www.centreforlondon.org/wp-content/uploads/2017/03/CFLJ5181_strength_in_numbers_policy_report_0217_WEB.pdf. (Consulté le 12 juin 2018)
62. Ibid.
63. Ibid.
64. BOSETTI, N./BROWN, R. Fiscal Devolution and Reform to Strengthen London. In : Centre for London. [en ligne]. Mis en ligne le 13 juillet 2017. https://www.centreforlondon.org/reader/open-city-london-after-brexit/fiscal-devolution-and-reform-to-strengthen-london/#council-tax-reform. (Consulté le 6 juin 2018)
65. MURPHY, L./SNELLING, C./ STIRLING, A. A Poor Tax - Council Tax in London: Time for Reform. [en ligne]. Londres : Institute for Public Policy Research, 2018, 60 p. Disponible sur : https://www.ippr.org/files/2018-03/a-poor-tax-council-tax-in-london.pdf. (Consulté le 13 juin 2018)
66. Ibid.
67. Ibid.
68. Ibid.
69. Ibid.
70. Ibid.
71. Ibid.
72. Ibid.
73. Ibid.
74. Ibid.
75. Ibid.
76. Estimation réalisée sur la base des prix de 1991.
77. Ibid.
78. L'Institute for Public Policy Research (IPPR) cite l'exemple d'un logement relevant de la tranche A, dont la valeur estimée aurait été de 40 000 £ en 1991 et qui aurait payé en 1993 une « council tax » de 275£, tandis qu'une propriété de la tranche H et d'une valeur de 320 001 £ aurait payé 824 £. Le même logement de la tranche A, évalué à 209 600 £, paierait en 2015/2016 une « council tax » moyenne de 689 £ (soit 0,33% de sa valeur), contre 2 037 £ pour la propriété de la tranche H maintenant évaluée à 1 676 800 £, ce qui représente une « council tax » de seulement 0,12% de la valeur du logement.
79. Ibid.
80. Ibid.
81. Dans le cas de Londres, chaque « borough ».
82. Ibid.
83. L'Institute for Public Policy Research donne l'exemple d'une propriété de la tranche H (la plus élevée), situé à Westminster, d'une valeur de 10 millions £, qui paierait 1 345 £ de « council tax », soit moins qu'une propriété de la tranche C située à Harrow et d'une valeur de 240 000 £, qui en paierait 1 359£ en 2015/2016.
84. Ibid.
85. Ibid.
86. WINGHAM, Mark. Council Tax in London – A publication for the London Finance Commission. [en ligne]. Document de travail. Londres : GLA Economics, 2017, 100 p. Disponible sur : https://www.london.gov.uk/sites/default/files/council-tax-in-london-wp-80.pdf. (Consulté le 14 juin 2018)
87. Ibid.
88. Ibid.
89. MURPHY, L./SNELLING, C./ STIRLING, A. A Poor Tax - Council Tax in London: Time for Reform. [en ligne]. Londres : Institute for Public Policy Research, 2018, 60 p. Disponible sur : https://www.ippr.org/files/2018-03/a-poor-tax-council-tax-in-london.pdf. (Consulté le 13 juin 2018)
90. WINGHAM, Mark. Council Tax in London – A publication for the London Finance Commission. [en ligne]. Document de travail. Londres : GLA Economics, 2017, 100 p. Disponible sur : https://www.london.gov.uk/sites/default/files/council-tax-in-london-wp-80.pdf. (Consulté le 14 juin 2018)
91. Ibid.
92. Ibid.
93. BOSETTI, N./BROWN, R. Fiscal Devolution and Reform to Strengthen London. In : Centre for London. [en ligne]. Mis en ligne le 13 juillet 2017. https://www.centreforlondon.org/reader/open-city-london-after-brexit/fiscal-devolution-and-reform-to-strengthen-london/#council-tax-reform. (Consulté le 6 juin 2018)
94. Ibid.

Paris

1. Atelier parisien d'urbanisme. Population, logement, emploi – Partie 1 : la population. [en ligne] (modifié en octobre 2016). Disponible sur : https://www.apur.org/fr/nos-travaux/population-logement-emploi-partie-1-population. (Consulté le 10 juillet 2018)
2. Institut national de la statistique et des études économiques. Comparateur de territoire – Département de Paris (75). [en ligne] (modifié le 26 juin 2018). Disponible sur : https://www.insee.fr/fr/statistiques/1405599?geo=DEP-75. (Consulté le 13 juillet 2018)
3. Bundesrat. Organisation>Federal States. [en ligne]. Disponible sur : https://www.bundesrat.de/EN/organisation-en/laender-en/laender-en-node.html ; Paris [en ligne]. In : Encyclopédie Larousse. Tomaison. Paris : Larousse, 2018. Disponible sur : http://www.larousse.fr/encyclopedie/ville/Paris/137068. (Consultés le 29 juin 2018)
4. MADEC, Pierre. Le marché immobilier parisien : quelles spécificités ? Cahiers français, 2015, n°338, p. 52-56.
5. Ibid.
6. Ibid.
7. Ibid.
8. Institut national de la statistique et des études économiques. Comparateur de territoire – Département de Paris (75). [en ligne] (modifié le 26 juin 2018). Disponible sur : https://www.insee.fr/fr/statistiques/1405599?geo=DEP-75. (Consulté le 13 juillet 2018)
9. DELL'ORO, Jean-Louis. Prix de l'immobilier : un marché à deux vitesses entre Paris et la banlieue. In : Challenges [en ligne]. (Mis en ligne le 22 février 2018.) Disponible sur : https://www.challenges.fr/immobilier/actu-immo/immobilier-les-prix-flambent-a-paris-et-les-ecarts-se-creusent-avec-l-ile-de-france_569282. (Consulté le 11 juillet 2018)
10. MADEC, Pierre. Le marché immobilier parisien : quelles spécificités ? Cahiers français, 2015, n°338, p. 52-56.
11. Ibid.
12. Observatoire des Loyers de l'Agglomération Parisienne. Évolution en 2016 des loyers d'habitation du secteur locatif privé dans l'agglomération parisienne [en ligne]. Paris : OLAP, 2017, 28 p. Disponible sur : http://www.observatoire-des-loyers.fr/sites/default/files/olap_documents/rapports_loyers/Rapport%20Paris%202017-V2.pdf. (Consulté le 12 juillet 2018)
13. MADEC, Pierre. Le marché immobilier parisien : quelles spécificités ? Cahiers français, 2015, n°338, p. 52-56.
14. Ibid.
15. MOHRT, François. Le parc de bureaux parisien et son potentiel de transformation [en ligne]. Paris : Atelier parisien d'urbanisme, 2015, 16 p. Disponible sur : https://www.apur.org/sites/default/files/documents/parc_bureaux_parisien_potentiel_transformation.pdf. (Consulté le 13 juillet 2018)
16. Ibid.
17. Ibid.
18. Ibid.
19. Ibid.
20. TREGUIER, Éric. Comment la transformation de bureaux en logements pourrait s'imposer. In : Challenges [en ligne]. (Mis en ligne le 9 avril 2018.) Disponible sur : https://www.challenges.fr/entreprise/vie-de-bureau/comment-la-transformation-de-bureaux-en-logements-pourrait-s-imposer_579115 (Consulté le 13 juillet 2018)
21. HORNY, Gérard. Transformer des bureaux en logements ? Plus facile à dire qu'à faire. In : Slate FR [en ligne]. (Mis en ligne le 21 mars 2014.) Disponible sur : http://www.slate.fr/story/84681/transformer-des-bureaux-en-logements. (Consulté le 11 juillet 2018)
22. Paris : deux mesures pour transformer des bureaux en logements. In : Batiweb [en ligne]. (Mis en ligne le 12 février 2016.) Disponible sur : http://www.batiweb.com/actualites/legislation-et-reglements/paris-deux-mesures-pour-transformer-des-bureaux-en-logements-12-02-2016-27833.html. (Consulté le 12 juillet 2018)
23. DOREL, V./L'HÉNAFF, F./MOHRT, F./VIROT, P. La transformation de bureaux en logements à Paris de 2001 à 2012 [en ligne]. Paris : Atelier parisien d'urbanisme, 2014, 70 p. Disponible sur : https://www.apur.org/fr/nos-travaux/transformation-bureaux-

logements-paris-2001-2012#. (Consulté le 10 juillet 2018)
24. La transformation de bureaux en logements encouragée à Paris. In : Le Parisien [en ligne]. (Mis en ligne le 9 février 2016.) Disponible sur : http://www.leparisien.fr/paris-75/la-transformation-de-bureaux-en-logements-encouragee-a-paris-09-02-2016-5529491.php (Consulté le 10 juillet 2018)
25. MORHT, François. Le parc de bureaux parisien et son potentiel de transformation [en ligne]. Paris : Atelier parisien d'urbanisme, 2015, 16 p. Disponible sur : https://www.apur.org/sites/default/files/documents/parc_bureaux_parisien_potentiel_transformation.pdf. (Consulté le 13 juillet 2018)
26. Ibid.
27. ESCUDIÉ, Jean-Noël. Habitat – Paris adopte deux mesures pour favoriser la transformation de bureaux en logements. In : Banque des territoires [en ligne]. (Mis en ligne le 17 février 2016.) Disponible sur : https://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr/cs/ContentServer?pagename=Territoires/LOCActu/ArticleActualite&cid=1250270307030. (Consulté le 13 juillet 2018)
28. Ibid.
29. HORNY, Gérard. Transformer des bureaux en logements ? Plus facile à dire qu'à faire. In : Slate FR [en ligne]. (Mis en ligne le 21 mars 2014.) Disponible sur : http://www.slate.fr/story/84681/transformer-des-bureaux-en-logements. (Consulté le 11 juillet 2018)
30. TREGUIER, Éric. Comment la transformation de bureaux en logements pourrait s'imposer. In : Challenges [en ligne]. (Mis en ligne le 9 avril 2018.) Disponible sur : https://www.challenges.fr/entreprise/vie-de-bureau/comment-la-transformation-de-bureaux-en-logements-pourrait-s-imposer_579115 (Consulté le 13 juillet 2018)
31. MORHT, F./VIROT, P. Transformation de bureaux en logements à Paris [en ligne]. Paris :
Atelier parisien d'urbanisme, 2013, 8 p. Disponible sur : http://www.drihl.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/transformations_bureaux_logements_cle015f13.pdf. (Consulté le 10 juillet 2018)
32. Ibid.
33. TREGUIER, Éric. Comment la transformation de bureaux en logements pourrait s'imposer. In : Challenges [en ligne]. (Mis en ligne le 9 avril 2018.) Disponible sur : https://www.challenges.fr/entreprise/vie-de-bureau/comment-la-transformation-de-bureaux-en-logements-pourrait-s-imposer_579115 (Consulté le 13 juillet 2018)
34. MÉTIVIER, Alexandre. Paris : quand le logement social devient modulable. In : Le Parisien [en ligne]. (Mis en ligne le 19 octobre 2016.) Disponible sur : http://www.leparisien.fr/paris-75014/paris-quand-le-logement-social-devient-modulable-19-10-2016-6228384.php. (Consulté le 10 juillet 2018à
35. POUTHIER, Adrien. Pourquoi les prix du foncier et des logements neufs ne risquent pas de baisser. In : Le Moniteur [en ligne]. (Mis en ligne le 13 mai 2016.) Disponible sur : https://www.lemoniteur.fr/article/pourquoi-les-prix-du-foncier-et-des-logements-neufs-ne-risquent-pas-de-baisser.1185059 (Consulté le 12 juillet 2018)
36. Mairie de Paris. Surélever son immeuble [en ligne]. Paris : Mairie de Paris, 2016, 16 p. Disponible sur : https://api-site.paris.fr/images/85422. (Consulté le 11 juillet 2018)
37. Ibid.
38. La surélévation à Paris : mode d'emploi. In : Architectes Paris [en ligne]. Mis en ligne le 30 septembre 2015. http://www.architectes-paris.info/la-surelevation-a-paris-mode-demploi/. (Consulté le 12 juillet 2018)
39. GAMBRELLE, Jean-Marie. Pour une approche quantitative de la politique du logement : l'exemple de l'agglomération parisienne. In : Politique du logement – analyses et débat [en ligne]. Mis en ligne le 15 février 2016. http://politiquedulogement.com/2016/02/pour-une-approche-quantitative-de-la-politique-du-logement-lexemple-de-lagglomeration-parisienne/. (Consulté le 12 juillet 2018)
40. Le logement en Île-de-France, une « bombe à retardement » . Paris: SEURA, 2013, 121 p.
41. MADEC, Pierre. Le marché immobilier parisien : quelles spécificités ? Cahiers français, 2015, n°338, p. 52-56.
42. Habiter le Grand Paris / AIGP 2 / saison 1, Le logement en Île-de-France, une « bombe à retardement », équipe SEURA, mars 2013
43. TRANNOY, Alain. Politiques du logement : éléments de diagnostic et propositions. In : Politique du logement – analyses et débat [en ligne]. Mis en ligne le 14 septembre 2017. http://politiquedulogement.com/2017/09/politiques-du-logement-elements-de-diagnostic-et-propositions/. (Consulté le 11 juillet 2018)

Berlin

1. On peut ainsi déduire 50% de ces coûts sur ses impôts chaque année.
2. BALÉO, Marie. Villes européennes et réfugiés : un laboratoire du logement abordable et de la résilience urbaine. Paris : La Fabrique de la Cité, 2018, 86 p. Disponible sur : https://www.lafabriquedelacite.com/fabrique-de-la-cite/data.nsf/0AE68DDE5A392B86C12581EC00423C27/$file/rapport_refugies.pdf. (Consulté le 28 juin 2018)
3. STIMPEL, Roland (ed.). Housing Market Report Berlin 2018 – Berlin Hyp & CBRE. Berlin : CBRE GmbH, 2018, 172 p.
4. Source : document communiqué à l'auteur par le Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen.
5. Ibid.
6. Ibid.
7. GRANATH HANSSON, Anna. City strategies for affordable housing : the approaches of Berlin, Hamburg, Stockholm, and Gothenburg. International Journal of Housing Policy, 2017. DOI : 10.1080/19491247.2017.1278581
8. Ibid.
9. Ibid.
10. Source : document communiqué à l'auteur par le Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen.
11. Berlin Strategy. Urban Development Concept Berlin 2030. Berlin : Senate Department for Urban Development and the Environment, 2015, p. 78. Disponible sur : http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/stadtentwicklungskonzept/download/strategie/BerlinStrategie_Broschuere_en.pdf. (Consulté le 29 juin 2018)
12. GRANATH HANSSON, Anna. City strategies for affordable housing : the approaches of Berlin, Hamburg, Stockholm, and Gothenburg. International Journal of Housing Policy, 2017. DOI : 10.1080/19491247.2017.1278581
13. STIMPEL, Roland (ed.). Housing Market Report Berlin 2018 – Berlin Hyp & CBRE. Berlin : CBRE GmbH, 2018, 172 p.
14. Ibid.
15. Ibid.
16. CEIC. Germany GDP per Capita : Berlin. [en ligne]. Disponible sur : https://www.ceicdata.com/en/germany/esa-2010-gdp-per-capita-by-region/gdp-per-capita-berlin. (Consulté le 29 juin 2018)
17. CEIC. Germany GDP per Capita : Hamburg. [en ligne]. Disponible sur : https://www.ceicdata.com/en/germany/esa-2010-gdp-per-capita-by-region/gdp-per-capita-hamburg. (Consulté le 29 juin 2018)
18. STIMPEL, Roland (ed.). Housing Market Report Berlin 2018 – Berlin Hyp & CBRE. Berlin : CBRE GmbH, 2018, 172 p.
19. Ibid.
20. GRANATH HANSSON, Anna. City strategies for affordable housing : the approaches of Berlin, Hamburg, Stockholm, and Gothenburg. International Journal of Housing Policy, 2017. DOI : 10.1080/19491247.2017.1278581
21. Le loyer froid désigne, en Allemagne, un loyer n'incluant pas le coût de l'eau chaude, du chauffage et de l'électricité.
22. Ibid.
23. Ibid.
24. Bundesrat. Organisation>Federal States. [en ligne]. Disponible sur : https://www.bundesrat.de/EN/organisation-en/laender-en/laender-en-node.html ; Paris [en ligne]. In : Encyclopédie Larousse. Tomaison. Paris : Larousse, 2018. Disponible sur : http://www.larousse.fr/encyclopedie/ville/Paris/137068. (Consultés le 29 juin 2018)
25. Berlin Strategy. Urban Development Concept Berlin 2030. Berlin : Senate Department for Urban Development and the Environment, 2015, p. 78. Disponible sur : http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/stadtentwicklungskonzept/download/strategie/BerlinStrategie_Broschuere_en.pdf. (Consulté le 29 juin 2018)
26. Source : document communiqué à l'auteur par le Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen.
27. Source : document communiqué à l'auteur par le Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen.
28. BALÉO, Marie. Villes européennes et réfugiés : un laboratoire du logement abordable et de la résilience urbaine. Paris : La Fabrique de la Cité, 2018, 86 p. Disponible sur : https://www.lafabriquedelacite.com/fabrique-de-la-cite/data.nsf/0AE68DDE5A392B86C12581EC00423C27/$file/rapport_refugies.pdf. (Consulté le 28 juin 2018)
29. Source : document communiqué à l'auteur par le Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen.
30. Berlin ayant la particularité d'être, à l'instar de Hambourg et de Brême, une cité-État, la répartition des compétences s'opère entre l'État fédéral, le Land de Berlin et les arrondissements plutôt que les municipalités.
31. Source : document communiqué à l'auteur par le Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen.
32. STIMPEL, Roland (ed.). Housing Market Report Berlin 2018 – Berlin Hyp & CBRE. Berlin : CBRE GmbH, 2018, 172 p.
33. STIMPEL, Roland (ed.). Housing Market Report Berlin 2018 – Berlin Hyp & CBRE. Berlin : CBRE GmbH, 2018, 172 p.
34. LECHEVALIER HURARD, Lucie. Le marché au cœur de la politique allemande du logement. In : DPH [en ligne].
Mis en ligne en 2008. http://base.d-p-h.info/fr/fiches/dph/fiche-dph-7682.html. (Consulté le 2 juillet 2018)
35. KOFNER, Stefan. Social Housing in Germany : An Inevitably Shrinking Sector?. Critical Housing Analysis [en ligne]. 2017, vol. 4, n°1, p. 61-71. Disponible sur : http://www.housing-critical.com/home-page-1/social-housing-in-germany-an-inevitably-shrinki. (Consulté le 29 juin 2018).
36. Source : document communiqué à l'auteur par le Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen.

37. STEINMETZ, Hélène. Les politiques du logement en Europe : comparaisons. Cahiers français, 2015, n°338, p. 8-14.
38. Source : document communiqué à l'auteur par le Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen.
39. Ibid.
40. KOFNER, Stefan. Social Housing in Germany: An Inevitably Shrinking Sector?. Critical Housing Analysis [en ligne]. 2017, vol. 4, n°1, p. 61-71. Disponible sur : http://www.housing-critical.com/home-page-1/social-housing-in-germany-an-inevitably-shrinki. (Consulté le 29 juin 2018).
41. Ibid.
42. STIMPEL, Roland (ed.). Housing Market Report Berlin 2018 – Berlin Hyp & CBRE. Berlin : CBRE GmbH, 2018, 172 p.
43. Source : document communiqué à l'auteur par le Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen.
44. KOFNER, Stefan. Social Housing in Germany: An Inevitably Shrinking Sector? Critical Housing Analysis [en ligne]. 2017, vol. 4, n°1, p. 61-71. Disponible sur : http://www.housing-critical.com/home-page-1/social-housing-in-germany-an-inevitably-shrinki. (Consulté le 29 juin 2018).
45. Ibid.
46. Source : document communiqué à l'auteur par le Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen.
47. Ibid.
48. STIMPEL, Roland (ed.). Housing Market Report Berlin 2018 – Berlin Hyp & CBRE. Berlin : CBRE GmbH, 2018, 172 p.
49. SCANLON, K./MULLINS, D. Cohousing in Berlin: What's Different? Part Two. In : Collaborative housing and community resilience – ESRC Funded Seminar Series [en ligne]. Mis en ligne le 30 avril 2015. https://collaborativehousing.net/2015/04/30/cohousing-in-berlin-whats-different-part-two/. (Consulté le 29 juin 2018)
50. SCANLON, K./MULLINS, D. Cohousing in Berlin: What's Different? In : Collaborative housing and community resilience – ESRC Funded Seminar Series [en ligne]. Mis en ligne le 23 avril 2015. https://collaborativehousing.net/2015/04/28/cohousing-in-berlin-whats-different/. (Consulté le 29 juin 2018)
51. LAFOND, M./TSVETKOVA, L. CoHousing Inclusive – Selsbtorganisiertes, gemeinschaftliches Wohnen für alle. Berlin : jovis, 2017, 240 p.
52. VORMS, Bernard. Le modèle allemand de régulation des loyers est-il transposable en France ? In : Métropolitiques.eu [en ligne]. Mis en ligne le 2 avril 2012. https://www.metropolitiques.eu/spip.php?page=print&id_article=310. (Consulté le 2 juillet 2018)
53. STIMPEL, Roland (ed.). Housing Market Report Berlin 2018 – Berlin Hyp & CBRE. Berlin : CBRE GmbH, 2018, 172 p.

Varsovie

1. LAWTON, Julie. Warsaw Rebuilt: Incorporating Affordable Housing by Design. Studia Iuridica [en ligne]. 2015, vol. LXIII, 13 p. Disponible sur : https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID2839526_code1892983.pdf?abstractid=2690439&mirid=1. (Consulté le 16 juillet 2018)
2. DAVIES, Christian. 'They stole the soul of the city': how Warsaw's reprivatisation is causing chaos. In : The Guardian [en ligne]. (Mis en ligne le 18 décembre 2017.) Disponible sur : https://www.theguardian.com/cities/2017/dec/18/stole-city-soul-warsaw-reprivatisation-chaos
(Consulté le 16 juillet 2018)
3. TASAN, Tuna. Warsaw under transformation: new tendencies in the housing market. GeoJournal [en ligne]. 1999, n°49, p. 91-103. Disponible sur : https://link.springer.com/article/10.1023/A:1007037619915 (Consulté le 18 juillet 2018)
4. LAWTON, Julie. Warsaw Rebuilt: Incorporating Affordable Housing by Design. Studia Iuridica [en ligne]. 2015, vol. LXIII, 13 p. Disponible sur : https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID2839526_code1892983.pdf?abstractid=2690439&mirid=1. (Consulté le 16 juillet 2018)
5. Ibid.
6. Ibid.
7. Ibid.
8. Ibid.
9. Ibid.
10. TASAN, Tuna. Warsaw under transformation: new tendencies in the housing market. GeoJournal [en ligne]. 1999, n°49, p. 91-103. Disponible sur : https://link.springer.com/article/10.1023/A:1007037619915 (Consulté le 18 juillet 2018)
11. Ibid.
12. Ibid.
13. Résolution n° LIX/1534/2017 du Conseil municipal de Varsovie du 14 décembre 2017 sur l'adoption de la politique de logement « Housing 2030 » pour la ville de Varsovie.
14. DREMSEK, A./PRAMMER-WALDHÖR, M./STÄDTNER, K./WAGNER-PINTER, M. Housing and Housing Policies
in 14 Large European Cities - Results of a comparative monitoring system. Housing and Housing Policies in Large Cities. [en ligne]. 2011, 30 p. Disponible sur : http://www.wohnbauforschung.at/index.php?inc=download&id=5762
(Consulté le 17 juillet 2018)
15. Ibid.
16. Ibid.
17. TASAN, Tuna. Warsaw under transformation: new tendencies in the housing market. GeoJournal [en ligne]. 1999, n°49, p. 91-103. Disponible sur : https://link.springer.com/article/10.1023/A:1007037619915 (Consulté le 18 juillet 2018)
18. Ibid.
19. Ibid.
20. Ibid.
21. DAVIES, Christian. 'They stole the soul of the city': how Warsaw's reprivatisation is causing chaos. In : The Guardian [en ligne]. (Mis en ligne le 18 décembre 2017.) Disponible sur : https://www.theguardian.com/cities/2017/dec/18/stole-city-soul-warsaw-reprivatisation-chaos
(Consulté le 16 juillet 2018)
22. Ibid.
23. Poland's reclaimed properties create scars across Warsaw. In : The Financial Times [en ligne]. (Mis en ligne le 24 avril 2018.) Disponible sur : https://www.ft.com/content/3f1f6972-430c-11e8-93cf-67ac3a6482fd (Consulté le 18 juillet 2018)
24. Résolution n° LIX/1534/2017 du Conseil municipal de Varsovie du 14 décembre 2017 sur l'adoption de la politique de logement « Housing 2030 » pour la ville de Varsovie.
25. Ibid.
26 TWARDOCH, A./HECIAK, J. Affordable housing in Poland – the study of a non-existent sector [en ligne]. Zurich :
ETH Zürich, 9 p. Disponible sur : https://www.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/conference-websites-dam/no-cost-housing-dam/documents/TwardochHeciak_final.pdf. (Consulté le 17 juillet 2018)
27. En 2016, l'État polonais met par exemple en œuvre « Home Plus », un programme en faveur du logement abordable dont l'orientation principale est à nouveau l'incitation à la propriété occupante, au détriment de la location. Le plan vise ainsi à mettre à disposition du foncier public peu coûteux pour diminuer le prix de l'accession à la propriété pour les familles, après quoi ces familles occupantes bénéficient de 25 ans pour rembourser le prix de construction du logement.
28. Ibid.
29. HARAN, L./KALDI, M. Le parc de logements – Fiche d'analyse de l'observatoire des territoires [en ligne]. Paris :
Commissariat général à l'égalité des territoires, 2017, 22 p. Disponible sur : http://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/observatoire-des-territoires/sites/default/files/Fiche-OT-le%20parc%20de%20logements_0.pdf. (Consulté le 18 juillet 2018
30 Résolution n° LIX/1534/2017 du Conseil municipal de Varsovie du 14 décembre 2017 sur l'adoption de la politique de logement « Housing 2030 » pour la ville de Varsovie.
31. Ibid.
32. Ibid.
33. DREMSEK, A./PRAMMER-WALDHÖR, M./STÄDTNER, K./WAGNER-PINTER, M. Housing and Housing Policies
in 14 Large European Cities - Results of a comparative monitoring system. Housing and Housing Policies in Large Cities. [en ligne]. 2011, 30 p. Disponible sur : http://www.wohnbauforschung.at/index.php?inc=download&id=5762
(Consulté le 17 juillet 2018)
34. http://www.um.warszawa.pl/en/Highlights/flats-warsaw-residents-plans-upcoming-years
35. Les ménages ayant souscrit un tel prêt sont aujourd'hui rares à Varsovie.
36. Définie par l'ENS Lyon comme un « processus de renouvellement de la composition sociale et démographique d'un quartier au profit de ménages plus aisés ».
37. KORCELLI-OLEJNICZAK, E./BIERZYŃSKI, A./DWORZAŃSKI, P./GROCHOWSKI, M./ PIOTROWSKI, F./ WĘCŁAWOWICZ, G. DIVERCITIES - Dealing with Urban Diversity: The Case of Warsaw [en ligne]. DIVERCITIES, 2017, 178 p. Disponible sur : https://www.urbandivercities.eu/wp-content/uploads/2017/02/Divercities-City-Book-Warsaw.pdf. (Consulté le 18 juillet 2018)
38. Ibid.
39 Ibid.
40. ERBEL, Joanna. Housing affordable for everyone. New housing policy for 2030. Zurich : ETH Zürich, 8 p. (Consulté le 23 juillet 2018)
41. MANTEY, Dorotea. Council and social housing in Poland. Global Tenant [en ligne]. 2017, p.8. Disponible sur : http://www.iut.nu/wp-content/uploads/2017/03/Council-and-Social-Housing-in-Poland.pdf (Consulté le 16 juillet 2018)
42. Résolution n° LIX/1534/2017 du Conseil municipal de Varsovie du 14 décembre 2017 sur l'adoption de la politique de logement « Housing 2030 » pour la ville de Varsovie.

43. Ibid.
44. Ibid.
45. ERBEL, Joanna. Housing affordable for everyone. New housing policy for 2030. Zurich : ETH Zürich, 8 p. (Consulté le 23 juillet 2018)
46. Résolution n° LIX/1534/2017 du Conseil municipal de Varsovie du 14 décembre 2017 sur l'adoption de la politique de logement « Housing 2030 » pour la ville de Varsovie.
47. http://www.um.warszawa.pl/en/Highlights/flats-warsaw-residents-plans-upcoming-years
48. Résolution n° LIX/1534/2017 du Conseil municipal de Varsovie du 14 décembre 2017 sur l'adoption de la politique de logement « Housing 2030 » pour la ville de Varsovie.
49. MANTEY, Dorotea. Council and social housing in Poland. Global Tenant [en ligne]. 2017, p.8. Disponible sur : http://www.iut.nu/wp-content/uploads/2017/03/Council-and-Social-Housing-in-Poland.pdf (Consulté le 16 juillet 2018)
50. Résolution n° LIX/1534/2017 du Conseil municipal de Varsovie du 14 décembre 2017 sur l'adoption de la politique de logement « Housing 2030 » pour la ville de Varsovie.
51. ERBEL, Joanna. Housing affordable for everyone. New housing policy for 2030. Zurich : ETH Zürich, 8 p. (Consulté le 23 juillet 2018)

Munich

1. On almost every indicator, Germany's south is doing better than its north. In : The Economist [en ligne]. (Mis en ligne le 20 août 2017.) Disponible sur : https://www.economist.com/kaffeeklatsch/2017/08/20/on-almost-every-indicator-germanys-south-is-doing-better-than-its-north. (Consulté le 19 juillet 2018)
2. MÖBERT, Jochen. The German housing market in 2°18 – Price and rent outlook for Berlin, Düsseldorf, Frankfurt, Hamburg, Munich and Stuttgart [en ligne]. Francfort : Deutsche Bank Research, 2018, 11 p. Disponible sur : https://www.dbresearch.com/PROD/RPS_EN-PROD/PROD0000000000460528/The_German_housing_market_in_2018.pdf. (Consulté le 20 juillet 2018)
3. Ibid.
4. BÜTTNER, B./THIERSTEIN, A./ZHAO, J./FÖRSTER, A. When growth stresses development. Interdependencies between housing, employment and mobility in the Munich metropolitan region [en ligne]. 2014, 21 p. Disponible sur : https://www.researchgate.net/profile/Benjamin_Buettner/publication/273633319_When_growth_stresses_development_Interdependencies_between_housing_employment_and_mobility_in_the_Munich_metropolitan_region/links/5541eecc0cf2aba1e4f121cc/When-growth-stresses-development-Interdependencies-between-housing-employment-and-mobility-in-the-Munich-metropolitan-region.pdf?origin=publication_detail.
5. Munich Annual Economic Report 2017 [en ligne]. Munich : Landeshauptstadt München, Referat für Arbeit und Wirtschaft, 2017, 16 p. Disponible sur : http://www.wirtschaft-muenchen.de/publikationen/pdfs/aer17_summary.pdf. (Consulté le 19 juillet 2018)
6. Germany, France, The Netherlands - Housing markets in perspective 2016 [en ligne]. Hoevelaken :
BPD, 2016, 148 p. Disponible sur : https://www.bpdeurope.com/media/107467/q540_bpd_dunefra-2016_engels-lr-web.pdf. (Consulté le 19 juillet 2018)
7. MÖBERT, Jochen. The German housing market in 2°18 – Price and rent outlook for Berlin, Düsseldorf, Frankfurt, Hamburg, Munich and Stuttgart [en ligne]. Francfort : Deutsche Bank Research, 2018, 11 p. Disponible sur : https://www.dbresearch.com/PROD/RPS_EN-PROD/PROD0000000000460528/The_German_housing_market_in_2018.pdf. (Consulté le 20 juillet 2018)
8. Munich Annual Economic Report 2017 [en ligne]. Munich : Landeshauptstadt München, Referat für Arbeit und Wirtschaft, 2017, 16 p. Disponible sur : http://www.wirtschaft-muenchen.de/publikationen/pdfs/aer17_summary.pdf. (Consulté le 19 juillet 2018)
9. http://www.lsccgrowthcommission.org.uk/wp-content/uploads/2016/06/CASE_STUDY_-_GREATER_MUNICH.pdf
10. https://www.bpdeurope.com/media/107467/q540_bpd_dunefra-2016_engels-lr-web.pdf
11. MÖBERT, Jochen. The German housing market in 2°18 – Price and rent outlook for Berlin, Düsseldorf, Frankfurt, Hamburg, Munich and Stuttgart [en ligne]. Francfort : Deutsche Bank Research, 2018, 11 p. Disponible sur : https://www.dbresearch.com/PROD/RPS_EN-PROD/PROD0000000000460528/The_German_housing_market_in_2018.pdf. (Consulté le 20 juillet 2018)
12. MÖBERT, Jochen. The German housing market in 2°18 – Price and rent outlook for Berlin, Düsseldorf, Frankfurt, Hamburg, Munich and Stuttgart [en ligne]. Francfort : Deutsche Bank Research, 2018, 11 p. Disponible sur : https://www.dbresearch.com/PROD/RPS_EN-PROD/PROD0000000000460528/The_German_housing_market_in_2018.pdf. (Consulté le 20 juillet 2018)
13. Ibid.
14. Germany, France, The Netherlands - Housing markets in perspective 2016 [en ligne]. Hoevelaken :
BPD, 2016, 148 p. Disponible sur : https://www.bpdeurope.com/media/107467/q540_bpd_dunefra-2016_engels-lr-web.pdf. (Consulté le 19 juillet 2018)
15. GAMBRELLE, Jean-Marie. Allemagne : le retour de la crise du logement. In : Politique du logement – analyses et débat [en ligne]. Mis en ligne le 1er juillet 2016. http://politiquedulogement.com/2016/07/allemagne-le-retour-de-la-crise-du-logement/. (Consulté le 20 juillet 2018)
16. Germany, France, The Netherlands - Housing markets in perspective 2016 [en ligne]. Hoevelaken :
BPD, 2016, 148 p. Disponible sur : https://www.bpdeurope.com/media/107467/q540_bpd_dunefra-2016_engels-lr-web.pdf. (Consulté le 19 juillet 2018)
17. STERZER, Lena. Does competition in the housing market cause transport poverty? Interrelations of residential location. European Transport Research Review [en ligne]. 2017, vol. 9, n°3, p. 45. Disponible sur : https://www.researchgate.net/publication/319043209_Does_competition_in_the_housing_market_cause_transport_poverty_Interrelations_of_residential_location_choice_and_mobility. (Consulté le 19 juillet 2018)
18. GAMBRELLE, Jean-Marie. Allemagne : le retour de la crise du logement. In : Politique du logement – analyses et débat [en ligne]. Mis en ligne le 1er juillet 2016. http://politiquedulogement.com/2016/07/allemagne-le-retour-de-la-crise-du-logement/. (Consulté le 20 juillet 2018)
19. MÖBERT, Jochen. The German housing market in 2°18 – Price and rent outlook for Berlin, Düsseldorf, Frankfurt, Hamburg, Munich and Stuttgart [en ligne]. Francfort : Deutsche Bank Research, 2018, 11 p. Disponible sur : https://www.dbresearch.com/PROD/RPS_EN-PROD/PROD0000000000460528/The_German_housing_market_in_2018.pdf. (Consulté le 20 juillet 2018)
20. Work Report 17/18, City of Munich Department of Urban Planning
21. Le budget total alloué par la municipalité à la construction de logements pour la période 2016-2020 est de 1,572 million d'euros (source : ville de Munich).
22. Work Report 17/18, City of Munich Department of Urban Planning
23. DROSTE, C./LELEVRIER, C./WASSENBERG, F. Urban Regeneration in European social housing areas. In : SCANLON, K./WHITEHEAD, C. Social Housing in Europe II : A review of policies and outcomes. LSE, London School of Economics. London : LSE, London School of Economics, 2008.
24. Ibid.
25. GAMBRELLE, Jean-Marie. Allemagne : le retour de la crise du logement. In : Politique du logement – analyses et débat [en ligne]. Mis en ligne le 1er juillet 2016. http://politiquedulogement.com/2016/07/allemagne-le-retour-de-la-crise-du-logement/. (Consulté le 20 juillet 2018)
26. WULFHORST, G./KLUG, S. Sustainable Mobility in Metropolitan Regions. VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2016, 224 p.
27. « Le taux d'effort est le rapport entre la somme des dépenses liées à l'habitation principale et les revenus des ménages » (source : INSEE). Pour les locataires, ces dépenses incluent le paiement du loyer et des charges ainsi que la taxe d'habitation. Pour les propriétaires, elles incluent le remboursement de l'éventuel emprunt effectué pour acheter leur logement, les charges de copropriété et les taxes foncières et d'habitation.
28. Ibid.
29. MAZZELLA, Tony. Prioritizing Public Transit for Speed, Reliability, and Rider Satisfaction [en ligne]. Washington :
The German Marshall Fund of the United States, 2013, 23 p. Disponible sur : http://www.gmfus.org/file/2971/download. (Consulté le 20 juillet 2018)
30. https://link.springer.com/article/10.1007/s12544-017-0259-3
31. MAZZELLA, Tony. Prioritizing Public Transit for Speed, Reliability, and Rider Satisfaction [en ligne]. Washington :
The German Marshall Fund of the United States, 2013, 23 p. Disponible sur : http://www.gmfus.org/file/2971/download. (Consulté le 20 juillet 2018)
32. Ibid.
33. Ibid.
34. STERZER, Lena. Does competition in the housing market cause transport poverty? Interrelations of residential location. European Transport Research Review [en ligne]. 2017, vol. 9, n°3, p. 45. Disponible sur : https://www.researchgate.net/publication/319043209_Does_competition_in_the_housing_market_cause_transport_poverty_Interrelations_of_residential_location_choice_and_mobility. (Consulté le 19 juillet 2018)
35. BÜTTNER, B./THIERSTEIN, A./ZHAO, J./FÖRSTER, A. When growth stresses development. Interdependencies between housing, employment and mobility in the Munich metropolitan region [en ligne]. 2014, 21 p. Disponible sur : https://www.researchgate.net/profile/Benjamin_Buettner/publication/273633319_When_growth_stresses_development_Interdependencies_between_housing_employment_and_mobility_in_the_Munich_metropolitan_region/links/5541eecc0cf2aba1e4f121cc/When-growth-stresses-development-Interdependencies-between-housing-employment-and-mobility-in-the-Munich-metropolitan-region.pdf?origin=publication_detail. (Consulté le 20 juillet 2018)
36 KINIGARDNER, J./BENTLAGE, M./WENNER, F./BÜTTNER, B./KLUG, S./THIERSTEIN, A./WULFHORST, G. No longer monocentric, not yet polycentric.

On changes of spatial structure and mobility in the Munich Metropolitan Region. [en ligne]. 2015, 17 p. Disponible sur https://mediatum.ub.tum.de/doc/1277827/1277827.pdf. (Consulté le 20 juillet 2018)
37. CADUS, Sebastian. A Housing and Mobility Cost Calculator for the Province of Salzburg. [en ligne] Géoinformatique appliquée. Salzbourg : Université de Salzbourg, 2013, 109 pages. Disponible sur : https://ispace.researchstudio.at/sites/ispace.researchstudio.at/files/masterthesis_cadus.pdf. (Consulté le 20 juillet 2018)
38. KINIGARDNER, J./BENTLAGE, M./WENNER, F./BÜTTNER, B./KLUG, S./THIERSTEIN, A./WULFHORST, G. Future Perspectives for the Munich Metropolitan Region – an Integrated Mobility Approach. Transportation Research Procedia [en ligne]. 2016, vol. 19, p. 94-108. Disponible sur : https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2352146516308572. (Consulté le 19 juillet 2018)
39. BÜTTNER, B./THIERSTEIN, A./ZHAO, J./FÖRSTER, A. When growth stresses development. Interdependencies between housing, employment and mobility in the Munich metropolitan region [en ligne]. 2014, 21 p. Disponible sur : https://www.researchgate.net/profile/Benjamin_Buettner/publication/273633319_When_growth_stresses_development_Interdependencies_between_housing_employment_and_mobility_in_the_Munich_metropolitan_region/links/5541eecc0cf2aba1e4f121cc/When-growth-stresses-development-Interdependencies-between-housing-employment-and-mobility-in-the-Munich-metropolitan-region.pdf?origin=publication_detail. (Consulté le 20 juillet 2018)
40. Union internationale des transports publics. Assessing the benefits of public transport [en ligne]. Bruxelles : UITP, 2009, 6 p. Disponible sur : http://www.uitp.org/sites/default/files/cck-focus-papers-files/01%20Assessing%20the%20benefits%20of%20public%20transport.pdf. (Consulté le 19 juillet 2018)
41. Ibid.
42. CLARK, G./MOONEN, T. Munich: A globally fluent metropolitan economy [en ligne]. Global Cities Initiative: A Joint Project of Brookings and JPMorgan Chase, 2014, 34 p. Disponible sur : https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/GCI_Munich.pdf. (Consulté le 20 juillet 2018)
43. KINIGARDNER, J./BENTLAGE, M./WENNER, F./BÜTTNER, B./KLUG, S./THIERSTEIN, A./WULFHORST, G. Future Perspectives for the Munich Metropolitan Region – an Integrated Mobility Approach. Transportation Research Procedia [en ligne]. 2016, vol. 19, p. 94-108. Disponible sur : https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2352146516308572. (Consulté le 19 juillet 2018)
44. CLARK, G./MOONEN, T. Munich: A globally fluent metropolitan economy [en ligne]. Global Cities Initiative: A Joint Project of Brookings and JPMorgan Chase, 2014, 34 p. Disponible sur : https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/GCI_Munich.pdf. (Consulté le 20 juillet 2018)
45. BÜTTNER, B./THIERSTEIN, A./ZHAO, J./FÖRSTER, A. When growth stresses development. Interdependencies between housing, employment and mobility in the Munich metropolitan region [en ligne]. 2014, 21 p. Disponible sur : https://www.researchgate.net/profile/Benjamin_Buettner/publication/273633319_When_growth_stresses_development_Interdependencies_between_housing_employment_and_mobility_in_the_Munich_metropolitan_region/links/5541eecc0cf2aba1e4f121cc/When-growth-stresses-development-Interdependencies-between-housing-employment-and-mobility-in-the-Munich-metropolitan-region.pdf?origin=publication_detail. (Consulté le 20 juillet 2018)
46. Metropolregion München. Standort fü Investoren, Gründer, Fachkräfte. [en ligne]. 2017. Disponible sur : https://www.metropolregion-muenchen.eu/uploads/pics/emm2017_01.pdf (Consulté le 20 juillet 2018)
47. BÜTTNER, B./KINIGADNER, J./JI, C./WULFHORST, B. The TUM Accessibility Atlas: Visualizing Spatial and Socioeconomic Disparities in Accessibility to Support Regional Land-Use and Transport Planning. Networks and Spatial Economics [en ligne]. 2018, 30 p. Disponible sur : https://www.researchgate.net/publication/322253942_The_TUM_Accessibility_Atlas_Visualizing_Spatial_and_Socioeconomic_Disparities_in_Accessibility_to_Support_Regional_Land-Use_and_Transport_Planning/fulltext/5a4e5e340f7e9b234d9d178c/322253942_The_TUM_Accessibility_Atlas_Visualizing_Spatial_and_Socioeconomic_Disparities_in_Accessibility_to_Support_Regional_Land-Use_and_Transport_Planning.pdf?origin=publication_detail. (Consulté le 19 juillet 2018)
48. Growth Commission. Corridors and tech regions: International case studies – Munich. [en ligne]. 2016, 14 p. Disponible sur : http://www.lsccgrowthcommission.org.uk/wp-content/uploads/2016/06/CASE_STUDY_-_GREATER_MUNICH.pdf (Consulté le 19 juillet 2018)
49. KINIGARDNER, J./BENTLAGE, M./WENNER, F./BÜTTNER, B./KLUG, S./THIERSTEIN, A./WULFHORST, G. No longer monocentric, not yet polycentric. On changes of spatial structure and mobility in the Munich Metropolitan Region. [en ligne]. 2015, 17 p. Disponible sur https://mediatum.ub.tum.de/doc/1277827/1277827.pdf. (Consulté le 20 juillet 2018)
50. BÜTTNER, B./KINIGADNER, J./JI, C./WULFHORST, B. The TUM Accessibility Atlas: Visualizing Spatial and Socioeconomic Disparities in Accessibility to Support Regional Land-Use and Transport Planning. Networks and Spatial Economics [en ligne]. 2018, 30 p. Disponible sur : https://www.researchgate.net/publication/322253942_The_TUM_Accessibility_Atlas_Visualizing_Spatial_and_Socioeconomic_Disparities_in_Accessibility_to_Support_Regional_Land-Use_and_Transport_Planning/fulltext/5a4e5e340f7e9b234d9d178c/322253942_The_TUM_Accessibility_Atlas_Visualizing_Spatial_and_Socioeconomic_Disparities_in_Accessibility_to_Support_Regional_Land-Use_and_Transport_Planning.pdf?origin=publication_detail. (Consulté le 19 juillet 2018)
51. REISS-SCHMIDT, Stefan. European Metropolitan Regions in Transformation: Sustainable Development Strategies – the Munich case. [en ligne]. 2010, 45 p. Disponible sur : http://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/2010ponencias_euskalhiria/es_ponencia/adjuntos/stephan_reiss_smidth.pdf. (Consulté le 20 juillet 2018)
52. Metropolregion München. Standort fü Investoren, Gründer, Fachkräfte. [en ligne]. 2017. Disponible sur : https://www.metropolregion-muenchen.eu/uploads/pics/emm2017_01.pdf (Consulté le 20 juillet 2018)
53. City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation. Munich: Future Perspective – Strategies, Guidelines, Projects – Magazine updating the Perspective Munich report – City Council Resolution of 5 June 2013. [en ligne]. 2013. Disponible sur : https://www.muenchen.de/rathaus/dam/jcr:87edb82b-3219-4c92-af85-849722e2bd7a/Perspektive%20Flyer_web_englisch_RZ.pdf. (Consulté le 20 juillet 2018)
54. Ibid.
55. Région du sud-ouest de Munich.
56. City of Munich, Department of Urban Planning. Work Report 17/18. [en ligne]. 2013. Disponible sur : https://www.muenchen.de/rathaus/dam/jcr:a4133074-5032-46af-a411-532d41191754/LHM_Planungsreferat_WB17_ENG_WEB.pdf. (Consulté le 20 juillet 2018)
57. Agence d'urbanisme de Lyon. Cahier de la gouvernance : Métropole de Munich. Version provisoire. [en ligne]. 2013. Disponible sur : http://www.urbalyon.org/AffichePDF/Cahier_de_la_gouvernance_-_Metropole_de_Munich-24237 (Consulté le 20 juillet 2018)
58. CLARK, G./MOONEN, T. Munich: A globally fluent metropolitan economy [en ligne]. Global Cities Initiative: A Joint Project of Brookings and JPMorgan Chase, 2014, 34 p. Disponible sur : https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/GCI_Munich.pdf. (Consulté le 20 juillet 2018)
59. Ibid.
60. City of Munich, Department of Urban Planning. Work Report 17/18. [en ligne]. 2013. Disponible sur : https://www.muenchen.de/rathaus/dam/jcr:a4133074-5032-46af-a411-532d41191754/LHM_Planungsreferat_WB17_ENG_WEB.pdf. (Consulté le 20 juillet 2018)
61. Ibid.
62. CLARK, G./MOONEN, T. Munich: A globally fluent metropolitan economy [en ligne]. Global Cities Initiative: A Joint Project of Brookings and JPMorgan Chase, 2014, 34 p. Disponible sur : https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/GCI_Munich.pdf. (Consulté le 20 juillet 2018)
63. Ibid.

Bordeaux

1. LANGLOIS, Corinne (dir.). Comprendre la formation des prix pour produire du logement abordable [en ligne]. Bordeaux : agence d'urbanisme Bordeaux métropole Aquitaine (a'urba), 2013, 8 p. Disponible sur : https://www.aurba.org/wp-content/uploads/2014/02/Compr%C3%A9hension_formation_prix_logements.pdf. (Consulté le 11 juin 2018)
2. RASSELET, Cécile (dir.). Les loyers des agglomérations de Bordeaux et de La Teste-de-Buch - Arcachon [en ligne]. Bordeaux : agence d'urbanisme Bordeaux métropole Aquitaine (a'urba), 2016, 40 p. Disponible sur : https://www.aurba.org/wp-content/uploads/2016/09/Rapport_resultats_loyers2015_Bordeaux_Arcachon_LaTeste.pdf. (Consulté le 12 juin 2018)
3. C'est notamment le cas des logements construits dans le cadre du programme « 50 000 logements autour des axes de transports collectifs » mis en œuvre par Bordeaux Métropole dans l'objectif de « produire des logements répondant aux besoins des habitants à des prix accessibles … au plus près des lignes de transports en commun existantes ou en chantier » .
4. Et a fortiori à partir de la réforme des politiques de logement en 1977.
5. LANGLOIS, Corinne (dir.). Comprendre la formation des prix pour produire du logement abordable [en ligne]. Bordeaux : agence d'urbanisme Bordeaux métropole Aquitaine (a'urba), 2013, 8 p. Disponible sur : https://www.aurba.org/wp-content/uploads/2014/02/Compr%C3%A9hension_formation_prix_logements.pdf. (Consulté le 11 juin 2018)
6. DÉJEAN, Jean-Philippe. Immobilier : à Bordeaux les promoteurs annoncent 40% de baisse sur le prix du foncier ! In : La Tribune [en ligne]. (Mis en ligne le 15 mai 2018.) Disponible sur : https://objectifaquitaine.latribune.fr/business/immobilier/2018-05-15/

immobilier-a-bordeaux-les-promoteurs-annoncent-40-de-baisse-sur-le-prix-du-foncier-778489.html. (Consulté le 14 juin 2018)
7. Bordeaux Métropole. L'adhésion au futur établissement public foncier Nouvelle Aquitaine fait consensus. In : Bordeaux Métropole espace presse [en ligne]. (Mis en ligne le 26 janvier 2017.) Disponible sur : http://www.bordeaux-metropole.fr/Espace-presse/L-adhesion-au-futur-Etablissement-Public-Foncier-Nouvelle-Aquitaine-fait-consensus. (Consulté le 10 juin 2018)
8. Loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, article 102. Disponible sur : https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.

Crédits images

Stockholm
Figure 1 – Arvid Rudling, CC BY 2.0
Figure 3 - Frankie Fouganthin, CC BY-SA 4.0
Figure 4 - La Citta Vita, CC BY SA 2.0
Figure 5 - avec l'autorisation de Jonas Högset
Figure 6 - Johan Fredriksson CC BY-SA 3.0

Londres
Figure 7 – Contains: Map data © Google 2018, HM Land Registry data © Crown copyright and database right 2018. Price paid data
is licensed under the Open Government Licence v3.0. Contains National
Statistics data © Crown copyright and database right 2012, Ordnance
Survey data © Crown copyright and database right 2012, Postal Boundaries
© GeoLytix copyright and database right 2012, Royal Mail data © Royal
Mail copyright and database right 2012.
Figure 8 – Jorge Royan, CC BY-SA 3.0
Figure 9 - MatthiasKabel CC BY-SA 3.0
Figure 11 - Peter Fitzgerald CC BY SA 4.0
Figure 12 - Ian Capper, CC BY-SA 2.0
Figure 13 - Colin Smith CC BY-SA 2.0
Figure 14 – Hellerick CC BY-SA 3.0
Figure 15 - Nigel Cox CC BY-SA 2.0
Figure 16 - Marcus Cyron CC BY-SA 2.0
Figure 17 – James Bourne CC BY-SA 4.0

Paris
Figure 20 – Jean-Pierre Dalbéra, CC BY 2.0
Figure 21 – avec l'autorisation de Canal Architecture ©
Figure 22 – avec l'autorisation de Canal Architecture ©
Figure 23 – Hektor, CC BY-SA 3.0

Berlin
Figure 25 – Hunter Desportes, CC BY 2.0
Figure 26 – TUBS, CC BY-SA 3.0
Figure 27 – A.fiedler, CC BY-SA 3.0
Figure 29 - Bundesrat CC BY-NC-SA 2.0 Henning Schacht ©
Figure 30 - Aegaeon CC BY-SA 3.0
Figure 31 - © Ute Zscharnt, avec l'autorisation de Michael LaFond

Varsovie
Figure 35 - David Stanek CC BY-NC-SA 2.0
Figure 36 - banasy CC BY-NC 2.0

Munich
Figure 38 - Roland Weegen CC BY-SA 3.0
Figure 39 – Maximilian Dörrbecker, CC BY-SA 2.5
Figure 40 - Paul Smith CC BY-NC-SA 2.0
Figure 41 - Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) CC BY-SA 3.0 DE

Bordeaux
Figure 44 - fdallay - CC BY 2.0.
Figure 45 – Didier CTP, CC BY-SA 3.0

La Fabrique de la Cité

La Fabrique de la Cité est un think tank dédié à la prospective urbaine. Dans une démarche interdisciplinaire, des acteurs de la ville, français et internationaux, travaillent ensemble au développement de bonnes pratiques du développement urbain pour proposer de nouvelles manières de construire et reconstruire les villes. Mobilité, aménagement urbain et bâti, énergie, révolution numérique, nouveaux usages sont les cinq axes qui structurent ses travaux. Créée en 2010 par le groupe VINCI, son mécène, La Fabrique de la Cité est un fonds de dotation, dédié de ce fait à la réalisation d'une mission d'intérêt général. L'ensemble de ses travaux est public et disponible sur son site sous licence *Creative Commons*, son compte Twitter et sa publication Medium.

Rédaction
Marie Baléo

Édition
Cécile Maisonneuve

Communication
Matthieu Lerondeau
Laure Blanchard

La Fabrique de la Cité
6, place du colonel Bourgoin
75012 Paris
France
contact@lafabriquedelacite.com

www.lafabriquedelacite.com

twitter.com/fabriquelacite