



La lettre

de l'Observatoire régional du foncier
en Île-de-France

n°16

mai 2014

Démarches et pratiques



**Reconversions
de bureaux
en logements :
l'effet du différentiel
de prix**

**Le versement
pour sous-densité**

Foncier / Juridique



**La loi Alur
et la relance
des politiques
foncières**

Actualité de l'ORF



**Colloque de l'ORF
Conclusions de l'expérimentation
d'un système d'observation
foncière fondé sur DVF
Dates à retenir**

ORF

Association loi 1901
regroupant élus,
professionnels
et administrations

IAU Île-de-France :
15, rue Falguière, 75740 Paris Cedex 15
martin.omhovere@iau-idf.fr
Tél. : 01 77 49 79 56

DRIEA :
21-23, rue Miollis, 75732 Paris Cedex 15
marie-antoINETte.basciani-funestre@develop-
pement-durable.gouv.fr
Tél. : 01 40 61 86 07

Conception graphique : Sylvie Castano, IAU idF
Maquette : Virginie Cioni, IAU idF
Fabrication : Sylvie Coulomb, IAU idF
site web : www.orf.asso.fr
ISSN 2269-3068

Le mot de Patrick Jarry

• Président de la Fédération régionale des EPL Île-de-France •

Fruit d'une histoire liée à leurs territoires d'origine et aux collectivités qui les ont créées, en Île-de-France ce ne sont pas moins de 161 sociétés d'économie mixte (SEM) et sociétés publiques locales (SPL), tous secteurs d'activité confondus, qui jouent un rôle reconnu d'entraînement et d'innovation pour répondre aux attentes des 12 millions de Franciliens. Fort d'une couverture complète du territoire régional, le mouvement francilien des entreprises publiques locales représente un effectif de près de 10 000 emplois salariés et un chiffre d'affaires annuel de plus de 3,9 milliards d'euros, sans compter l'effet démultiplicateur sur la commande publique. Avec plus de 3 300 mises en chantier en 2012 et 181 000 logements gérés, les EPL participent d'ores-et-déjà à l'effort collectif pour atteindre l'objectif régional de 70 000 nouveaux logements par an.

Entreprises au service de l'intérêt général et des collectivités territoriales, les EPL participeront demain à la construction et au développement de la future métropole du Grand Paris et aux intercommunalités de grande couronne, comme elles l'ont toujours fait. Dès 2009 lors des débats sur la loi du Grand Paris, le mouvement EPL francilien représenté par sa fédération régionale s'est positionné comme une force d'expertise et de proposition. Au lendemain de l'adoption par le Parlement de la loi Mapam (Modernisation de l'Action Publique territoriale et d'Affirmation des Métropoles) et parce que les SEM et SPL constituent des solutions pour la mise en œuvre opérationnelle de l'action publique

métropolitaine et intercommunale, le mouvement EPL francilien poursuit sa mobilisation dans cette nouvelle étape en faveur du développement et de la compétitivité de la région capitale. Au regard de l'importance de la période qui s'ouvre, les EPL en mettant à disposition leurs expertises dans les domaines de l'aménagement, du logement et de la gestion des services publics, comptent dans les mois à venir contribuer pleinement aux travaux de la mission de préfiguration pour esquisser concrètement la future métropole.

Les SEM et les SPL, de par leur savoir-faire de proximité et leur expérience des territoires, sont porteuses de questionnements pertinents et en capacité de proposer des réponses opérationnelles.

Si le poids de l'action des EPL en Île-de-France en fait des actrices incontournables, c'est davantage la volonté de toujours mieux répondre aux besoins des populations et au développement solidaire et durable des territoires, qui motive les EPL à être parties prenantes de ce mouvement en construction aux côtés des élus et des dirigeants des collectivités territoriales.

Démarches et pratiques

À retenir

Les reconversions en chiffres

De 2011 à 2013 :

- 75 immeubles de bureaux entiers ont cédé la place à des logements
- 250 000 m² d'habitation créés (extensions du bâti comprises), dont :
 - 30 % par démolition-reconstruction
 - 35 % pour des logements spécifiques (résidences étudiantes, Ehpad...)
 - 31 % en habitat social par des SEM et organismes HLM
 - 15 % en habitat social par le biais des quotas imposés aux opérateurs privés

Pour en savoir + ...

Transformation de bureaux en logements : une ébauche de solution à la crise du logement semée d'embûches, C.H. de Marignan IEIF, février 2014
 Reconversion de bureaux en logements : sur le terrain des opérations en Ile-de-France dans Réflexions Immobilières R. Dizain, janvier 2014
 Transformations de bureaux en logements, Atelier Parisien d'Urbanisme, juillet 2013
 La transformation et la mutation des immeubles de bureaux, Observatoire régional de l'immobilier d'entreprise en Ile-de-France, février 2013

(1) L'inventaire porte sur les immeubles de bureaux entiers qui ont muté à l'issue d'opérations de restructuration ou de démolition-reconstruction.

(2) dont l'article 55, qui vise à accroître le taux de logements sociaux, impose désormais un seuil minimal de production de 25 %.

(3) Par reversement partiel des droits acquis en cas de mutation vers du logement social ou en exonérant les m² de bureaux construits en contrepartie de m² sociaux créés par reconversion dans une même commune.

Reconversions de bureaux en logements : l'effet du différentiel de prix

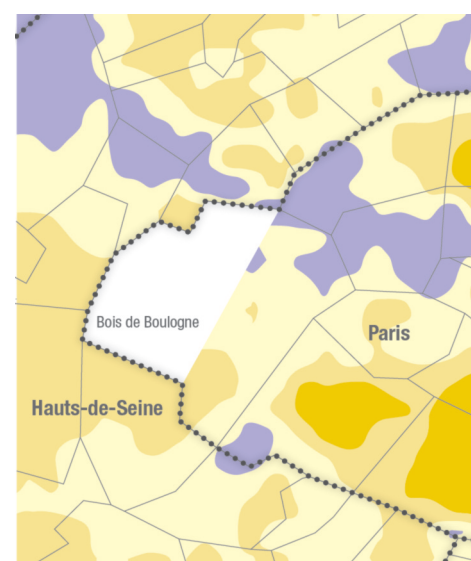
L'idée de transformer du bureau en logement commence à cheminer en 1993, l'Ile-de-France est alors encombrée de bureaux anciens que l'excès de construction a laissés sur le carreau. La ville de Paris passe à la pratique mais l'initiative est peu relayée par le privé, la transformation défie les calculs économiques qui donnent l'avantage au bureau. En 2000, la reprise économique revalorise les bureaux et tétanise les reconversions. Elles refont surface en 2007 grâce à l'envolée des prix des logements qui inverse par endroits le rapport des prix au profit du résidentiel, ouvrant la voie à des transformations spontanées auxquelles pourvoit le stock de bureaux vides depuis 2009. Bon an mal an, 75 000 m² sont convertis en 100 000 m² de logements, extensions comprises⁽¹⁾.

Les deux tiers des bureaux « domestiqués » le sont par des opérateurs privés, les autres par les SEM de la ville de Paris. Ces opérations privées incorporent en moyenne 20 % d'habitat social du fait des quotas imposés aux promoteurs dès 2006 par le PLU de Paris et plus récemment par les communes des Hauts-de-Seine priées d'en faire plus par la loi SRU⁽²⁾. Les investisseurs font peu de reconversions en patrimoine, l'usage tertiaire restant plus rentable sur le long terme. Elles sont le fait de promoteurs qui achètent dans le but de revendre aux particuliers, en accession ou en investissement locatif, ou bien à des investisseurs en résidences pour juniors ou seniors. Leurs décisions sont dictées par le marché : à un endroit, et à un moment donné, le logement permet de gagner au change. Ces initiatives germent là où les valeurs résidentielles ont creusé l'écart : dans le centre et l'ouest de l'agglomération hors des centres d'affaires, des quartiers populaires et des zones d'activités.

L'avenir des reconversions est d'abord à considérer sous le rapport des prix logements-bureaux et de sa géographie. Elles n'ont cours que si le logement prévaut d'au moins 1 500 €/m² dans le neuf. Un tel écart se rencontre à Paris où il s'établit à plus de 3 000 € dans certains quartiers, à Boulogne et Levallois en retrait des zones d'affaires où le m² frise 10 000 € en habitat contre 7 à 8 000 € en bureau, et dans le sud-ouest à Meudon, Rueil ou Versailles. Le ferment du différentiel des prix agira sur le parc de bureaux s'il contient des actifs mutables, que leur état ou leur localisation a dépréciés. À Paris, le bâti tertiaire offre de belles opportunités de valorisation en appartements de standing mais les emplacements calmes et résidentiels se raréfient. À Rueil-Malmaison ou à Versailles des occasions restent à saisir. Les meilleurs filons affluent où le bureau s'est

déposé en grande quantité dans les années 80. Douze immeubles de cette génération sont déjà passés à l'habitat à Courbevoie, Puteaux, Boulogne ou Levallois. Bien d'autres, petits et de piètre qualité, sont disposés par les PLU, comme par les mesures gouvernementales, à une densification en logements. L'obligation sociale est en outre moins dure qu'à Paris (de 25 à 50 %) et donc plus soluble dans les bilans promoteurs.

Écart de prix entre les logements et les bureaux dans le neuf (en €/m²)



■ en faveur du bureau

■ En faveur du logement

■ moins de 1 500 €

■ de 1 500 à 3 000 €

■ plus de 3 000 €

— limites communales

.... limites départementales

■ Sources : Renaud Dizain / données promoteurs

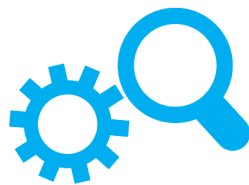
■ © IAU idF

Si la valorisation du marché résidentiel et l'usure du parc de bureaux ouvrent l'horizon aux reconversions, une reprise de la demande pourrait le voiler à court terme en faisant monter la cote des bureaux d'occasion et baisser la capacité de financement des travaux de transformation. La marge de péréquation entre logements privés et sociaux s'en trouvera réduite, la valeur foncière diminuée et l'affectation logement moins compétitive face au tertiaire. Une perspective qui incite à assouplir les quotas sociaux ou à les compenser fiscalement. La redevance pour création de bureaux, dont on sait les effets sur la valeur des terrains, pourrait jouer un rôle dans la compétition foncière sur les vieux bureaux en faveur du logement, social et privé⁽³⁾.

• Renaud Dizain • Conseil en analyse spatiale des marchés immobiliers



À Puteaux, Nexity réalise 23 logements en lieu et place d'un immeuble de bureaux édifié en 1987



Démarches et pratiques

Le versement pour sous-densité

Le versement pour sous-densité

Entré en vigueur le 1^{er} mars 2012, le versement pour sous-densité (VSD) permet aux communes qui le souhaitent de taxer tout détenteur de permis de construire dont le projet immobilier n'atteint pas un seuil minimal de densité. Son but affiché rejoint les objectifs du Grenelle de l'environnement qui visent à optimiser la consommation de l'espace : il s'agit de contribuer à la lutte contre l'étalement urbain et de promouvoir un usage économe des sols.

La densification de la ville est une recommandation bien connue ressortant de l'analyse de nombreux enjeux environnementaux et économiques. Elle vise à limiter l'artificialisation des sols sous la pression foncière et la disparition progressive des terrains agricoles qui y est liée, ou encore, sur le long terme, à maîtriser les consommations d'énergie liées au transport. Elle vise également à réduire les coûts de développement des infrastructures et des réseaux. Le VSD est réservé aux communes dotées d'un plan local d'urbanisme (PLU) ou d'un plan d'occupation des sols, ou aux établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de PLU. Le seuil minimum de densité est fixé en lien avec le PLU et ne s'applique que pour les zones urbanisées ou à urbaniser des documents d'aménagement.

Les titulaires d'une autorisation de construire (particuliers, sociétés immobilières ou de construction) qui édifient une construction nouvelle doivent s'acquitter d'un VSD dès lors que la densité de construction est inférieure au seuil. Une limite est également fixée par la loi : le VSD ne peut excéder 25 % de la valeur du terrain.

Impacts du VSD

Dans une étude récente (voir « Pour en savoir plus »), nous analysons l'impact potentiel de l'introduction du VSD sur l'agglomération parisienne. Une telle taxe peut avoir un double impact.

Tout d'abord, en renchérissant le coût de la construction dans les zones dans lesquelles la densité des constructions est inférieure au seuil minimal de densité, elle incite à construire davantage dans les zones denses et à limiter les constructions dans celles de basse densité. Elle conduit donc, et c'est d'ailleurs son but initial, à une densification du réseau urbain.

Deuxièmement, elle incite les promoteurs à construire plus de surface habitable par lot, et agit ainsi en synergie avec les politiques du logement dans le sens d'une augmentation du nombre de mètres carrés habitables dans la région. On notera la spécificité de cette taxe qui — de par son mode de calcul — augmente la construction en la taxant.

VSD, densification urbaine et crise du logement

Même si l'objectif est fréquemment présent dans le discours politique, densifier la ville est une tâche compliquée à mener à bien. En effet, cela va souvent de pair avec une limitation de l'offre foncière, susceptible d'alimenter la pénurie actuelle de logements à travers le renchérissement du prix des terrains.

De par sa conception, le VSD parvient à concilier ces deux enjeux. Il incite conjointement à la maîtrise de l'étalement urbain et à une construction accrue de surfaces habitables. Ce caractère tout-à-fait original fait tout l'intérêt de cette mesure.

Il s'agit de plus d'une politique qui paraît relativement acceptable socialement et politiquement car elle ne pénalise pas les personnes résidant déjà en zone de basse densité, mais uniquement les nouveaux arrivants. Le VSD permet ainsi de contourner une des difficultés majeures de certaines politiques, telle que la taxe carbone, qui sanctionne des décisions de localisation prises antérieurement à sa mise en œuvre, ce qui peut créer un sentiment d'injustice. L'efficacité d'une politique telle que le VSD est cependant soumise à la condition d'une coopération forte entre les collectivités d'une même agglomération. Il existe en effet un fort effet d'aubaine, dû au fait que les territoires fixant un VSD moins contraignant peuvent devenir potentiellement plus attractifs que les autres. En l'absence de coordination, les effets du VSD deviennent difficiles à anticiper et peuvent se révéler contre-productifs à l'échelle de l'aire urbaine.

• Vincent Viguié, Paolo Avner et Stéphane Hallegatte •

Centre Cired

À retenir :

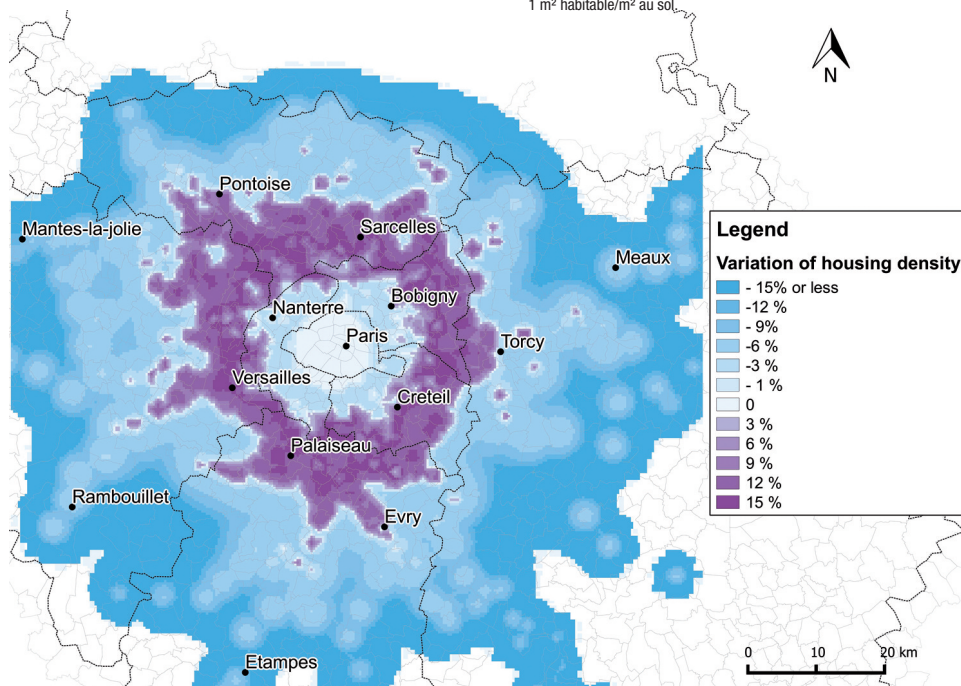
Depuis mi 2012, la loi permet aux communes et communautés de communes de taxer tout détenteur de permis de construire dont le projet immobilier n'atteint pas le seuil minimal de densité fixé en lien avec le plan local d'urbanisme : c'est le versement pour sous-densité (VSD). Mis en place de façon adéquate, cette taxe peut permettre de lutter contre l'étalement urbain tout en générant des revenus substantiels. Contrairement aux mesures visant à maîtriser cet étalement et basées sur une limitation stricte des zones constructibles, cette taxe incite également à construire davantage, ce qui en fait un outil remarquable dans le contexte actuel de crise du logement.

Pour en savoir + ...

Les articles des auteurs sur le sujet :
Avner, Paolo, Vincent Viguié, and Stéphane Hallegatte. 2013. « Modélisation de l'effet d'une taxe sur la construction ». Revue de l'OFCE N° 128 (2): 341–64. <http://www.ofce.sciences-po.fr/publications/revue128.htm>
Avner, Paolo, Vincent Viguié, and Stéphane Hallegatte. 2014. « When taxing construction leads to more construction : modelling the impact of a land value tax on low density ». (en anglais)

Figure 1 :

Exemple de simulation, à l'aide du modèle d'économie urbaine NEDUM-2D, de l'impact potentiel sur la densité d'habitation de la mise en place d'un VSD uniforme sur l'Ile-de-France. Il s'agit ici du cas théorique d'un VSD avec un seuil minimum de densité constant et égal à environ 1 m² habitable/m² au sol.



Foncier / juridique



La loi Alur et la relance des politiques foncières

À retenir

La loi Alur modernise les outils de planification stratégique, d'urbanisme et de maîtrise foncière afin de faciliter la mobilisation des gisements fonciers ordinaires et complexes au service de la construction de logements. Ainsi, elle incite les acteurs de l'aménagement à mettre l'accent sur les possibilités d'évolution du tissu urbain déjà constitué pour asseoir le développement des territoires et satisfaire les besoins en logement.

Pour en savoir +...

<http://www.territoires.gouv.fr>
rubrique ville durable et urbanisme
<http://www.legifrance.gouv.fr>
rubrique dossier législatif

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové est entrée en vigueur le 27 mars dernier. Elle traduit la volonté du gouvernement et du parlement de renforcer l'offre de logements en favorisant la densification des zones urbanisées. Pour y parvenir, la loi modernise plusieurs leviers de l'action foncière. En premier lieu, la planification de l'utilisation de l'espace, dans le cadre des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme, repose désormais sur une analyse des potentiels de densification et de mutation des espaces bâtis. Elle prend également en compte les fonciers dits « complexes » grâce à la création de « secteurs d'information sur les sols » annexés au PLU sur la base d'informations publiées par l'État.

En deuxième lieu, les règles d'urbanisme évoluent afin d'optimiser l'utilisation du foncier et lutter contre l'étalement urbain : la taille minimale des parcelles et le coefficient d'occupation des sols sont supprimés et l'ouverture à l'urbanisation des zones AU de plus de 9 ans est désormais conditionnée à une révision du PLU. Les outils opérationnels et juridiques permettant de maîtriser la propriété foncière sont également modernisés. Ainsi, l'offre d'ingénierie est renforcée via le développement d'établissements publics fonciers (EPF) à une

échelle pertinente, dans une logique de complémentarité et d'harmonisation de leurs modalités d'intervention. À titre d'exemple, les règles d'adhésion des intercommunalités aux EPF locaux sont simplifiées, seule la compétence du programme local de l'habitat (PLH) étant dorénavant nécessaire. En outre, la reconversion des friches polluées est facilitée grâce à la clarification des règles de prise en charge des coûts de dépollution. Enfin, la loi réforme le régime des droits de préemption en tentant de concilier les impératifs de développement des collectivités avec les droits des propriétaires. La responsabilité des intercommunalités est renforcée : elles peuvent créer des zones d'aménagement différé par simple délibération et sont titulaires du droit de préemption urbain dès lors qu'elles possèdent la compétence PLU. La connaissance du bien est améliorée, grâce à la transmission de documents en complément de la déclaration d'intention d'aliéner (DIA). Les conditions d'utilisation du bien au regard de l'usage prévu dans la DIA sont assouplies et les conditions de rétrocession en cas d'annulation de la préemption sont précisées. Enfin, le champ d'application des droits de préemption est étendu à de nouveaux biens. A travers ces principales évolutions, la loi Alur réaffirme l'importance des politiques de reconquête, d'optimisation et d'anticipation foncières dont l'élaboration et la mise en œuvre impliquent l'ensemble de la chaîne des acteurs du foncier.

• Christelle Payen • DGALN / DHUP, bureau des politiques foncières

Actualité de l'ORF



Colloque de l'ORF : Le foncier à l'heure du Grand Paris, quelles urgences ?

Voici le thème du colloque organisé par l'ORF le 17 juin prochain. À cette occasion, Christophe Canu (AFTRP) et Catherine Barbé (Société du Grand Paris) présenteront les conclusions des groupes de travail consacrés à la relance de l'urbanisme opérationnel et à la mobilisation du foncier du Grand Paris. Chaque présentation donnera lieu à une table-ronde. La première sera consacrée aux modalités d'une relance de la construction à court terme car, si le foncier est le domaine du temps long, il existe des outils pour prendre rapidement des initiatives opérationnelles et favoriser le déblocage du foncier.

Mais s'il est urgent d'agir dès aujourd'hui, l'arrivée prochaine de la métropole, des intercommunalités renforcées en grande couronne et du futur Grand Paris Express nécessite une stratégie foncière adaptée à chaque échelle territoriale. Au cours d'une seconde table-ronde, les acteurs du foncier seront convoqués pour esquisser les contours de cette stratégie.

Conclusions de l'expérimentation d'un système d'observation foncière fondé sur DVF

Présentée lors du conseil d'administration de l'ORF le 1^{er} avril 2014, les conclusions de l'expérimentation d'un dispositif d'observation foncière à partir des données demandes de valeurs foncières (DVF) font l'objet d'un rapport, bientôt disponible sur le site de l'ORF.

Fournies gratuitement par la Direction des finances publiques, les données DVF comprennent l'exhaustivité de l'information sur les mutations foncières à l'échelle régionale. Enrichies d'informations issues des documents locaux d'urbanisme, les données DVF permettent une observation foncière par segments de marché bâtis et non bâtis en distinguant, notamment, le marché des terrains à bâtir ou le marché de la démolition-reconstruction.

Dates à retenir

- Colloque : 17 juin 2014
- Rencontre conjoncture : 2 octobre 2014

Retrouvez toutes ces informations sur : www.orf.asso.fr

• Prochaine parution de La Lettre de l'ORF n° 17 : septembre 2014 •

Votre avis nous intéresse...

Vous pouvez nous donner votre avis sur les sujets traités dans **La Lettre** et proposer des articles en contactant le secrétariat permanent :

M. Omhovère : 01 77 49 79 56
martin.omhovere@iau-idf.fr

M.A. Basciani-Funestre :
01 40 61 86 07
marie-antoINETte.basciani-funestre@developpement-durable.gouv.fr

Pour adhérer à l'ORF

La demande d'adhésion se fait par envoi d'une lettre au président de l'association à l'adresse suivante :

ORF - Virginie Cioni
15, rue Falguière
75740 Paris Cedex 15
orf@orf.asso.fr

Cotisation annuelle :
membres actifs : 1 000 €
membres associés : 50 €