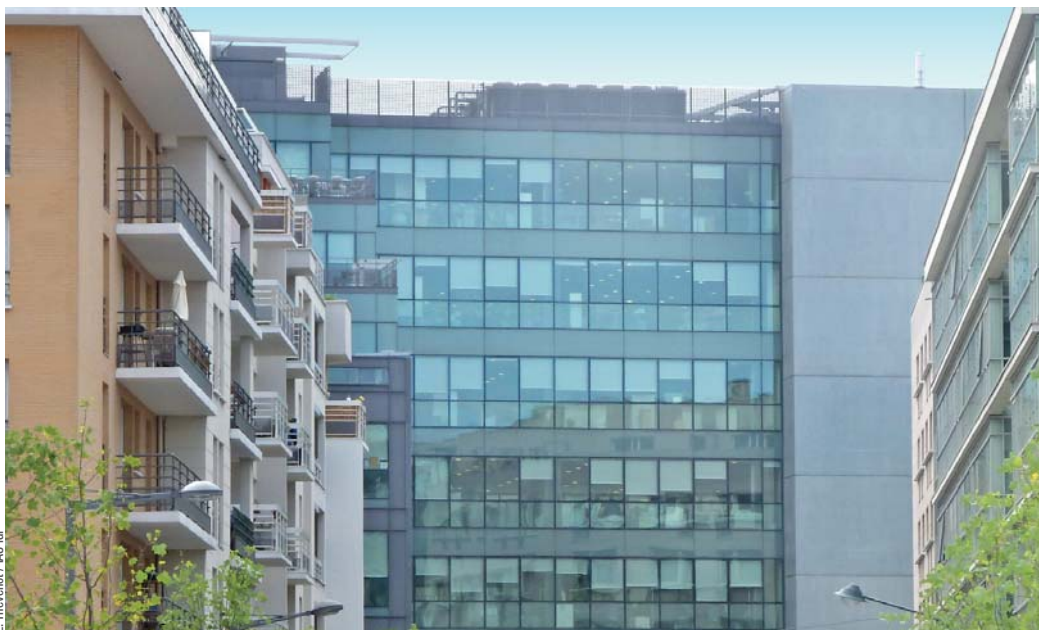


Comment stimuler la construction de logements... par celle des bureaux



mais d'enveloppes de construction de logements et d'activités allouées au regard des objectifs de croissance de population et d'emplois inscrits au Sdrif⁽³⁾. Avec l'adoption de la loi SRU⁽⁶⁾ en 2000, les conventions participent à la mise en œuvre de la politique de la ville. Les communes s'engagent sur des objectifs de diversification de l'habitat, avec une proportion minimale de logements sociaux ou privés pour corriger les déséquilibres qui se sont instaurés dans le parc. La convention d'équilibre peut même faire office de document cadre pour la programmation de l'habitat, comme

Veiller à l'équilibre entre croissance démographique et économique est le mot d'ordre de l'État à l'adresse des territoires stratégiques du Grand Paris. Un dispositif mis en place en 1995 œuvre déjà pour l'impératif de mixité habitat-activité : les conventions d'équilibre, dont l'efficacité mérite d'être soulignée.

La loi du Grand Paris⁽¹⁾ et le projet de schéma directeur de la Région d'Île-de-France (Sdrif) s'accordent pour porter haut l'objectif de production de logements en Île-de-France. Dans ce contexte, tous les leviers sont à actionner, comme celui des conventions d'équilibre, dispositif qui consiste à lier la construction de logements à celle des bureaux. L'idée est sim-

ple, mais vingt ans de pratique auront tout de même été nécessaires pour l'appliquer de façon souple et efficace.

Promouvoir la mixité urbaine

L'histoire des conventions d'équilibre remonte à 1990. Face à l'excès de bureaux construits dans le « croissant d'or⁽²⁾ », le gouvernement instaure pour l'ouest de Paris *intra-muros* et vingt-deux

communes des Hauts-de-Seine une règle leur imposant un ratio de 2 m² de logement pour tout m² de bureaux construit. En contrepartie, l'État délivre avec bienveillance les agréments⁽³⁾ pour des opérations de bureaux. De 1990 à 1994, la plupart des communes se plieront à la règle, sans difficulté il est vrai, tant la crise de 1991 aura ralenti la construction de bureaux. Les conventions d'équilibre sont institutionnalisées en 1995 par la réforme de la procédure de l'agrément⁽⁴⁾. Elles deviennent l'outil majeur de mise en œuvre du schéma directeur régional d'Île-de-France (Sdrif) de 1994. Elles sont établies pour trois à cinq ans au niveau communal ou intercommunal, non plus sur la base d'un ratio de 2 pour 1,

(1) Loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

(2) Communes de la partie médiane des Hauts-de-Seine.

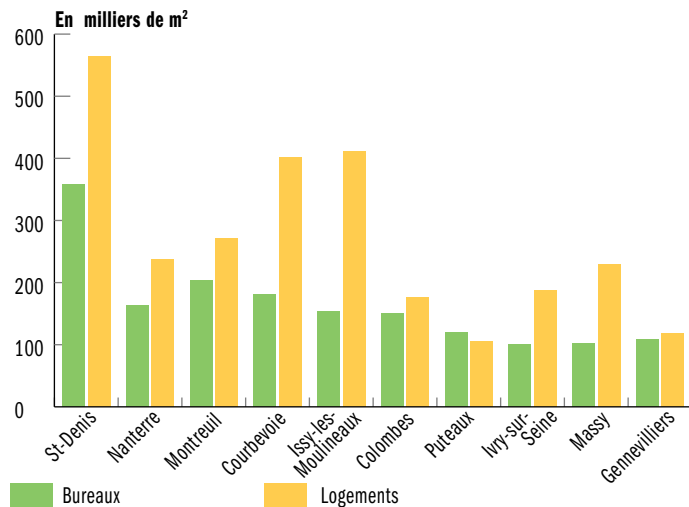
(3) L'agrément est une autorisation administrative délivrée par l'État préalablement au permis de construire pour certains types de locaux d'entreprises. Créée en 1955, la procédure d'agrément a d'abord constitué un instrument de la politique de décentralisation industrielle, pour être mise au service de la politique régionale dans les années 1980-1990 (villes nouvelles), avant de devenir depuis 2000 un outil d'amélioration des équilibres entre bureaux et logements.

(4) Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) du 4 février 1995.

(5) Les hypothèses quantitatives du Sdrif étaient établies par département et c'est au regard de ces objectifs qu'était opérée la déclinaison par commune dans le cadre des conventions.

(6) Loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbains du 10 décembre 2000 qui a notamment instauré le principe des 20 % de logements sociaux.

Communes les plus dynamiques en matière de construction de bureaux de 2002 à 2010



Source : Sitadel hors reconstruction de bureaux.

Dans les communes les plus dynamiques en matière de construction de bureaux, la construction de logements a globalement bien suivi. L'effort de construction est à apprécier d'après le nombre de m² réalisés, comme au regard de bien d'autres paramètres : équilibres préexistants dans le parc, réceptivité foncière, opportunités offertes par le marché des bureaux... autant de facteurs qui nécessitent d'appliquer les conventions avec deux poids, deux mesures.

actuellement à Montreuil⁽⁷⁾. La production de logements est aujourd'hui la finalité première des conventions, qui n'en restent pas moins un moyen de réguler les implantations tertiaires. Sans ce dispositif, les communes où le marché a été porteur auraient pu prétendre accueillir davantage de bureaux.

Le ratio fait foi

Les premières « conventions Sdrif » servent à rôder la formule, à défaut d'être pleinement efficaces. Force est de constater qu'il est vain de fixer des objectifs quantitatifs de construction de logements en l'absence d'une forte dynamique du marché des bureaux. Quant à l'idée d'attendre de la part des locaux d'activités (fabrication, réparation, maintenance...) une contrepartie en logements, comme on le fait des bureaux, elle est sans effet. En somme, les conventions ne sauraient décliner les hypothèses quantitatives du Sdrif de façon mécanique.

Dès lors, à partir de 1998, les conventions sont conclues non plus sur des enveloppes de construction, qui restent toutefois affichées à titre indicatif, mais à nouveau sur la base d'un ratio logements/bureaux. Le ratio

est adapté au cas particulier de chaque commune dans la négociation et au regard des objectifs d'aménagement régional ainsi que des équilibres habitat-activités constatés au sein du parc immobilier. Ainsi, les ratios pratiqués dans les Hauts-de-Seine oscillent entre 2 et 3. En Seine-Saint-Denis, où la dynamique tertiaire est plus récente, les ratios vont de 1 à 2. Le système est évolutif, les conventions étant renouvelables et les ratios pouvant être revus à la hausse si la construction de bureaux monte en puissance.

Au gré du marché des bureaux

Au total, depuis 1998, une trentaine de collectivités ont été conventionnées, à une ou plusieurs reprises. L'élargissement du marché des bureaux a d'ailleurs étendu le champ des conventions vers l'est, au-delà de la terre d'élection traditionnelle des Hauts-de-Seine : parmi celles en vigueur en 2011, citons ainsi Montreuil, Saint-Ouen et Plaine Commune en Seine-Saint-Denis. Le nombre et la géographie des conventions ont fluctué au gré du marché. Mais quelques communes très actives en matière de construction de bureaux sont demeurées rétives aux conven-

Plaine Commune : pionnière des conventions intercommunales

Dès 2005, une convention d'équilibre intercommunale est mise en place à Plaine Commune, la première à cette échelle en Île-de-France. La convention a posé un cadre ayant servi à décliner le principe de mixité dans la programmation de bureaux et de logements sur le territoire. Elle a permis d'amorcer une concertation entre les communes lors de l'élaboration du schéma de cohérence territoriale avec lequel les plans locaux d'urbanisme ont été mis en compatibilité. Un ratio bureaux-activités a également été fixé dans la convention pour appuyer une politique volontariste de construction de locaux à l'attention des PME-PMI. La convention inclut une programmation importante de logements répondant à des besoins spécifiques (résidences pour jeunes actifs, étudiants, personnes âgées) ou contribuant à la résorption de l'habitat privé dégradé (opération de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine).

Les objectifs ont été atteints à l'issue de la période 2005-2009 tant en matière de logements (ratio réalisé de 2 au lieu de 1,12 qui était fixé) que de locaux d'activités (150 000 m² construits). La convention vient d'être reconduite pour 2011-2015 sur des bases plus ambitieuses. Elle prévoit un ratio logement/bureau de 1,66, une proportion élevée de logements en accession et un effort soutenu en faveur des locaux d'activités. Ces objectifs chiffrés ont été assortis de dispositions innovantes comme la prise en compte prioritaire des projets les plus structurants pour le territoire de Plaine Commune.

tions. La rareté foncière est le principal argument avancé par les communes, l'argument étant laissé à l'appréciation de l'État. La majorité des communes conventionnées au cours des dix dernières années ont rempli leur contrat en termes de ratio. Lorsque la construction de logements n'a pas suivi dans les proportions souhaitées, par défaut de volonté politique ou du fait des aléas de la production de logements⁽⁸⁾, la sanction est un refus d'agrément pour tout nouveau projet de bureaux. Mais, en général, la négociation prime, l'État consentant par exemple à reporter le déficit de construction dans le ratio d'une future convention. À l'inverse, à l'égard des « bons élèves » ayant respecté le ratio, l'État peut faire preuve d'une exigence moindre lors de la renégociation de la convention.

Un stimulant pour la construction de logements

En volume, l'impact des conventions est difficile à chiffrer, mais il est indéniable. C'est grâce aux conventions que certaines communes des Hauts-de-Seine comp-

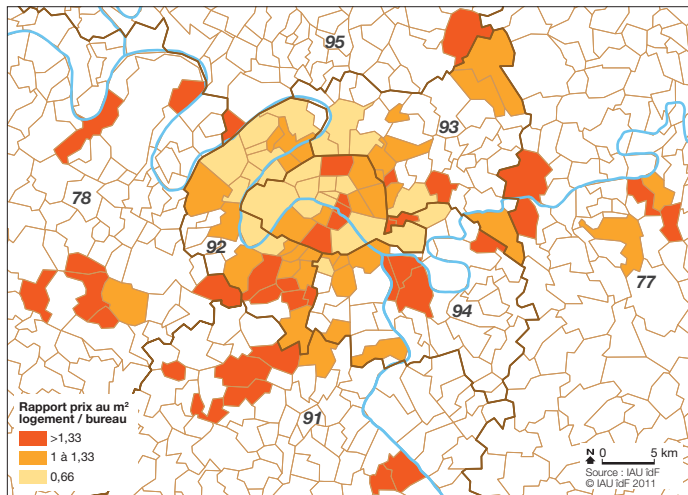
tent parmi les plus productives en matière de logements. Durant la décennie 1980, dans neuf communes de ce département, la parité logements-bureaux n'avait pas été atteinte. Au cours de la décennie 2000, elles ne sont plus que deux à accueillir plus de surfaces tertiaires que résidentielles. Le déséquilibre habitat-bureaux a ainsi été contenu.

Les conventions stimulent la construction de logements à condition de les manipuler avec précaution. Un ratio trop élevé qui freinerait le développement tertiaire d'un secteur émergent induirait, par ricochet, « un manque à gagner » dans la construction de logements.

(7) À Montreuil, le ratio d'équilibre est de 1,8 avec un objectif de 270 000 m² de logements (pas plus de 10 % de logements spécifiques), 150 000 m² de bureaux et 30 000 m² de locaux d'activités. La réalisation de ces objectifs passe par la mobilisation d'outils opérationnels : zone d'aménagement concerté, nouveau quartier urbain, établissement public foncier...

(8) La durée relativement courte des conventions (trois à cinq ans) contribue pour partie à expliquer le décalage constaté entre la programmation (plus avancée) de bureaux et la programmation (parfois déficitaire) de logements.

Prix des logements rapportés à ceux des bureaux (en neuf) en 2010



Là où les prix des logements excèdent ceux de bureaux s'ouvrent des opportunités pour délester le parc de bureaux d'immeubles peu fonctionnels et pour accroître l'offre de logements dans des tissus constitués.

Chacun y trouve son compte

Les conventions sont une déclinaison plus souple de la procédure d'agrément, levier coercitif dont dispose l'État pour réguler l'implantation d'activités. L'État y recourt lorsque la construction de bureaux prend de l'ampleur sur un territoire et que le risque de déséquilibre avec l'habitat y devient manifeste. Dans leur principe, les conventions ne sont plus contestées frontalement, car elles apparaissent comme légitimes au regard des enjeux actuels de l'aménagement. Elles sont utilisées pour contrarier la monofonctionnalité induite par les logiques de marché et non plus pour contrôler directement, comme jadis, l'implantation d'entreprises. Il n'en demeure pas moins que leur nature contractuelle occasionne des négociations complexes, subtiles et parfois tendues, qui gardent leur part de confidentialité et qui ne sont pas exemptes de pressions politiques de part et d'autre. Les conventions offrent cet espace de négociation qui permet à l'État de garder la maîtrise de l'aménagement en prenant acte des politiques urbaines des communes.

Si les collectivités vivent les conventions comme une réelle contrainte, elles ont néanmoins su leur trouver quelques vertus. C'est un « feu vert » en direction des promoteurs, qui sont assu-

rés, sur la durée de la convention (trois ou cinq ans), qu'ils ne rencontreront pas de difficulté pour l'obtention d'agréments. D'ailleurs, lorsque les projets tertiaires se multiplient et se heurtent à des lenteurs administratives, les élus n'hésitent pas à se tourner vers l'État pour demander la signature d'une convention. Enfin, vis-à-vis des habitants, l'État partage la responsabilité de l'ampleur des programmes de logements...

Coup de pouce aux transformations

Tout porte à consolider le système des conventions, quitte à y apporter des adaptations à la marge. Il pourrait ainsi aider au recyclage de bureaux anciens pour d'autres usages, notamment résidentiels. Une perspective devenue réaliste là où le marché est favorable aux transformations spontanées, comme dans certains quartiers de Paris et communes des Hauts-de-Seine où, désormais, la valeur vénale des logements excède largement celle de bureaux⁽⁹⁾. Une meilleure prise en compte des reconversions dans le calcul du ratio devrait avoir un effet incitatif⁽¹⁰⁾ dans les communes où l'abondance de vieux bureaux constitue une monnaie d'échange pour le développement de nouveaux projets. Cela permettrait de réintroduire de l'habitat dans



Faire d'une pierre deux coups en favorisant les reconversions comme à Courbevoie où 218 logements vont être créés dans un ancien immeuble de bureaux.



Dennis Barçon

des tissus constitués qui n'offrent plus de foncier et de le diversifier conformément à la loi SRU. Non seulement ces reconversions assainissent le parc de bureaux, mais elles induisent également un besoin de bureaux neufs ailleurs, à proportion de ceux qui sont reconvertis, ce qui « dépétrifie » le parc et élargit les marges de manœuvre pour des politiques régionales d'aménagement.

Un dispositif agissant sur le court terme

Avec la mise en place des contrats de développement territorial (CDT) et de la territorialisation des objectifs de logement, quel rôle joueront les conventions ?

La mise en place des CDT dans le cadre du Grand Paris réaffirme le principe de la mixité fonctionnelle habitat-activité. Les CDT visent notamment à impulser un effort de construction de logements en cohérence avec les bénéfices économiques de l'amélioration de la desserte par le Grand Paris Express. C'est un document de cadrage à long terme sur l'aménagement, le développement économique et les équilibres en matière de construction. De même, dans le cadre de la loi du Grand Paris, c'est à l'horizon 2025-2030 que les services de l'État ont territorialisé l'objectif de production de 70 000 logements par an.

Les conventions d'équilibre sont d'une toute autre nature : elles agissent sur le court terme, comme garde-fou face à des développements sélectifs et « éruptifs » du tertiaire qui s'opèrent sur le temps assez court de la programmation opérationnelle. Les ratios doivent composer avec les fluctuations cycliques du marché de l'immobilier d'entreprise. Les conventions trouvent alors une concrétisation tangible par l'arrivée concomitante d'emplois et de résidents.

« Dès que le marché repartira... »

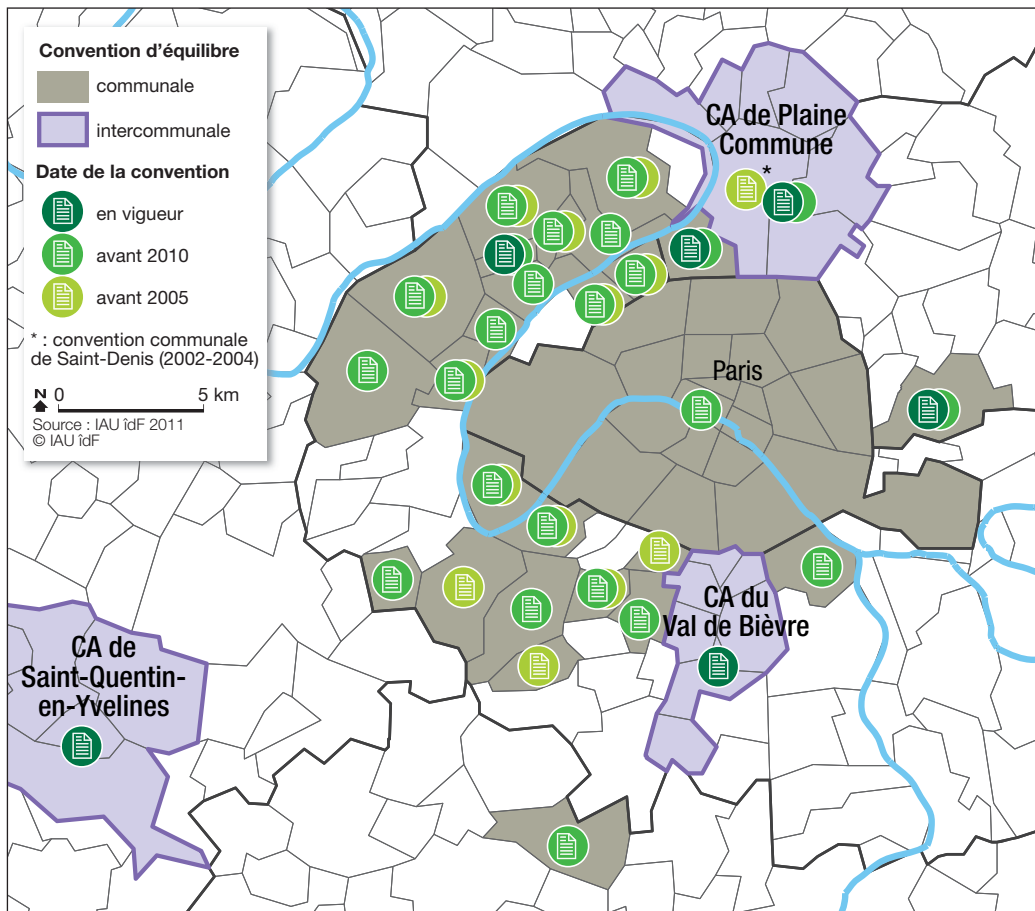
Issues de dispositifs plusieurs fois remaniés, les conventions d'équilibre habitat-activités ont fait leurs preuves face aux enjeux de mixité. À l'inverse, elles ne doivent pas faire illusion pour localiser les constructions⁽¹¹⁾ et les emplois : les conventions sont inopérantes pour guider le mar-

(9) Qui se traduit par une augmentation des transformations spontanées de bureaux en logements ou foyers (étudiants, séniors...) : depuis 2008, 40 000 m² de bureaux par an font l'objet d'une reconversion.

(10) Actuellement, la création de logements issue d'un ancien bureau a le même impact sur les équilibres dans le parc qu'un ratio très exigeant qui obligerait à construire 3 m² de logements pour accompagner celle d'1 m² de bureau.

(11) Si ce n'est par effet de report : les conventions ont ralenti la construction de bureaux dans les communes les plus prisées, favorisant ainsi l'émergence de nouveaux marchés.

Les collectivités territoriales ayant signé une convention d'équilibre



ché des bureaux. Tel n'est plus leur objet. Ce rôle revient aux nouvelles infrastructures de transport, de préférence couplées avec des mesures incitatives, notamment fiscales.

Néanmoins, à l'heure où d'ambitieux objectifs de construction de logements sont assignés aux collectivités franciliennes, les conventions d'équilibre peuvent être un argument aux mains des élus : invoquer l'exigence de l'État pour dépasser la réticence des administrés face à l'arrivée de nouveaux programmes de logements...

Certes, depuis 2008, le ralentissement économique a ajourné la mise en place de nouvelles conventions, même pour les collectivités qui envisageaient leur renouvellement. L'État lui-même ne juge pas opportun d'en impulser, préférant ne pas envoyer un message pouvant être interprété comme une contrainte, d'autant

que la délivrance des agréments s'effectue assez facilement hors convention. Moins sollicitées par les promoteurs, les collectivités sont d'ailleurs, dans l'ensemble, moins « demandeuses » de conventions.

Le retournement du marché a ainsi réduit à six⁽¹²⁾ le nombre des conventions en cours de validité en 2011. Pour comparaison, elles étaient dix-huit en cours d'application en 2003, au plus fort de la construction (dont seulement deux hors des Hauts-de-Seine : à Saint-Denis et à Massy). Parmi les conventions en vigueur, trois sont intercommunales, échelle que l'État souhaite privilégier car mieux adaptée pour composer avec les dynamiques de polarisation des bureaux et les capacités foncières pour l'habitat.

Lorsque le marché du bureau tourne au ralenti, comme c'est le cas depuis 2008, les conven-

tions d'équilibre ne sont pas le fer de lance de la production de logements. L'efficacité du dispositif, constatée au cours de la dernière décennie, incite toutefois « à tenir le cap » afin de pouvoir mobiliser cet outil, si possible, à l'échelle intercommunale⁽¹³⁾, lorsque l'immobilier d'entreprise regagnera en vitalité.

Hélène Joinet, Renaud Dizian (IAU îdF)
avec le concours de la DREIA-IF
(Mission Agrément Activités et Unités territoriales du 92 et du 93) ■

(12) La Garenne-Colombes, 2007-2011 ; Montreuil, 2009-2013 ; Saint Ouen, 2007-2011 ; CA de Plaine commune 2011-2015 rassemblant 8 communes ; CA du Val de Bièvre 2010-2014 rassemblant 7 communes ; CA de Saint-Quentin-en-Yvelines 2011-2015 rassemblant 7 communes.

(13) Une conclusion à laquelle ont abouti les experts réunis lors des États Généraux du logement qui jugent impératif de conforter le dispositif de l'agrément et des conventions d'équilibre.

Pour en savoir plus

- DIZIAN Renaud, « Agrément, redevance... : des réformes successives au service de l'aménagement régional », *Cahiers de l'IAURIF*, n° 145, 2006.
- GRANELLE Jean-Jacques, *L'agrément en Île-de-France*, DREIF, 1998.
- JOINET Hélène, *Le logement en Île-de-France, état des lieux*, IAU îdF, Paris Métropole, juin 2010.
- LACOSTE Gérard, JOINET Hélène, « Comment décliner les objectifs de construction à l'échelle locale ? » *Note rapide*, n° 577, IAU îdF, octobre 2011.

Sur le web :

- http://www.ile-de-france.equipement.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=445

Directeur de la publication
François Dugeny
Responsable des éditions
Frédéric Theulé
Rédactrice en chef
Marie-Anne Portier
Maquette
Vay Olivier
Cartographie
Pascale Guery, Jean-Eudes Tilloy

Diffusion par abonnement
80 € par an (= 40 numéros) - 3 € le numéro
Service diffusion-vente
Tél. : 01 77 49 79 38
www.iau-idf.fr
Librairie d'Île-de-France
15, rue Falguière 75015 Paris
Tél. : 01 77 49 77 40
ISSN 1967 - 2144