

PROPOSITIONS DE LA CCI PARIS ÎLE-DE-FRANCE POUR ADAPTER LE LOGEMENT AUX ENJEUX ÉCONOMIQUES

(avec projets d'amendements)

Prise de position – Avril 2024



Cette prise de position a été élaborée par un groupe de travail composé d'élus de la CCI Paris Ile-de-France : Bernard Michel, rapporteur, Pierre-Jean Baudey-Vignaud, Jean Bouzid, Cyril Capliez, Dominique Mocquax, Benoît Monroche et Jean-Marc Morandi.

Remerciements à Danielle Dubrac et Jérôme Bédier, élus de la CCI Paris Ile-de-France pour leur relecture attentive et leurs observations.

(Expertise et rédaction : Dominique Moreno, responsable du Pôle des politiques territoriales et régionales).

SOMMAIRE

INTRODUCTION	4
I. Sur la répartition logement/activités économiques et le logement intermédiaire	7
1. Introduire dans les plans locaux d'urbanisme un ratio logement/activité	8
2. Prendre en compte le logement intermédiaire dans le quota SRU	9
3. Renforcer le bonus de constructibilité relatif au logement intermédiaire	10
4. Créer des emplacements réservés au logement intermédiaire	11
5. Inciter les bailleurs privés à investir dans le logement locatif intermédiaire	12
II. Sur la pluralité des usages : promouvoir la réversibilité	13
1. Généraliser le permis de construire réversible	15
2. Supprimer l'autorisation de changement d'usage	17
3. Créer un bonus de constructibilité pour les projets réversibles	18
4. Créer un index national de référence pour l'évolution des destinations	19
III. Sur la promotion de nouveaux modèles d'aménagement	20
1. Promouvoir les formes partenariales et le recours à l'Association Foncière de Projet (AFUP)	21
2. Diversifier les parcours résidentiels en favorisant les modes de dissociation entre le foncier et le bâti	22
IV. Sur l'accélération des procédures et l'allègement des charges financières	23
1. Généraliser le certificat de projet	24
2. Accélérer la dématérialisation des autorisations	26
3. Exonérer de la taxe d'aménagement les projets de logements intermédiaires et les projets réversibles	27

INTRODUCTION

Si la crise qui frappe le secteur de l'immobilier est nationale, l'Ile-de-France, soit environ 15 % du parc national de logement, est particulièrement touchée alors que les besoins en logements y sont massifs : 800 000 personnes y sont en attente d'un logement social sur les 2,6 millions dénombrés dans l'ensemble du pays. La construction d'environ 370 000 logements de tout type a été autorisée au niveau national de février 2023 à janvier 2024, soit une baisse de plus de 23 % sur la même période antérieure ; en région francilienne, cette baisse est de 25,5 % avec environ 58 000 autorisations. Sur les mêmes temporalités, la chute des mises en chantier tourne autour de 25 % à l'échelle nationale et de près de 27 % en Ile-de-France¹.

Cela étant, des signes de frémissement d'une certaine reprise apparaissent au niveau national, lesquels devraient se répercuter sur le plan régional. Les taux d'intérêt semblent se desserrer, se situant à 3 % en 2024 puis, selon les dernières prévisions, à 2,5 % en 2028. Les investisseurs ont recommencé à investir dès le 3^e trimestre 2023 et les vendeurs absorberaient mieux les baisses de prix.

S'agissant justement des investisseurs et opérateurs institutionnels comme CDC Habitat et Action Logement, ils sont mobilisés sur une cible privilégiée, le logement locatif intermédiaire (LLI) qui vient d'être doté par l'Etat d'une enveloppe de 1 milliard d'euros pour construire annuellement 10 000 logements supplémentaires avec comme objectif de doubler d'ici 2026 leur production située actuellement à 15 000 logements. L'Etat a également lancé l'opération « Territoires engagés pour le logement »² afin de produire, d'ici 2027, 30 000 logements par densification, transformation de bureaux en logement ou surélévation via des procédures facilitées comme le permis de construire multidestinations ou la construction hors site. Sur ces 22 territoires, 5 se situent en Ile-de-France :

- Gif-sur-Yvette, Palaiseau, Orsay et Versailles (Essonne, Yvelines) avec comme porteur l'EPA Paris-Saclay,
- Champs-sur-Marne et Noisy-le-Grand (Seine-et-Marne et Seine-Saint-Denis) avec comme porteur EPA Marne,
- Vitry-sur-Seine (Val-de-Marne) porté par l'EPA Orsay,
- Fontenay-sous-Bois (Val-de-Marne) avec comme porteur la SPL Marne-au-Bois,
- Villejuif (Val-de-Marne) porté par la SADEV 94.

A été renouvelé le protocole signé en 2021 entre l'Etat, des investisseurs (Fédération des entreprises de l'immobilier, Fédération française des assurances, Association française des sociétés de placement immobilier) et des opérateurs (CDC Habitat, Action Logement et Fédération des entreprises sociales pour l'habitat) qui avait acté la suppression de l'agrément des LLI ensuite entérinée dans la loi de finances pour 2022. Le nouveau protocole a été conclu entre les mêmes parties en mars 2024 et intitulé « Pacte sur le logement locatif intermédiaire » dans l'attente d'un projet de loi annoncé en mai prochain. Plusieurs engagements en résultent comme l'extension à de nouveaux territoires en zones tendues (programme Action Cœur de Ville ou sites industriels), à de nouveaux types de bâtiments et de publics (passoires thermiques, habitat ancien dégradé, résidences seniors, étudiants ou de travailleurs...) et le recours à de nouvelles sources de financement (fonds d'investissement grand public...).

¹ Sources Sit@del 2, 1^{er} mars 2024.

² Voir détail dans la circulaire n°TREL2407023C du 8 mars 2024.

Parallèlement, le plan de rachat engagé par CDC Habitat et Action Logement a permis d'acquérir respectivement 30 000 et 17 000 logements auprès de promoteurs. Toutefois, le logement intermédiaire suppose davantage d'utilisation de fonds propres que le logement social, soit environ 8 milliards d'euros sur les trois prochaines années, d'où un besoin supplémentaire annuel estimé à 1,5 milliard d'euros.

Mais cette reprise est lente et ne pourrait faire sentir réellement ses effets qu'en 2025.

En effet, « on revient de loin » comme le démontre la **note de conjoncture de l'Observatoire régional foncier (IRF) d'Ile-de-France, présentée le 8 mars 2024³. Elle dresse un bilan 2023 plutôt « sombre » ou du moins contrasté des marchés fonciers et immobiliers.**

S'agissant des marchés fonciers, l'année 2023 se caractérise par une baisse des transactions sur l'ensemble de la région (- 29 % en petite couronne et - 27 % en grande couronne). Quant à la baisse des prix, elle est plus marquée en grande couronne (- 26 %) qu'en petite couronne (- 3 %).

Sur les marchés immobiliers, les ventes de logements anciens ont chuté de 25 % avec des baisses de prix de 7 % en petite couronne et 6 % en grande couronne. Quant aux ventes de logements neufs, la chute est encore plus forte, atteignant 49 %.

Les investissements privés étaient en recul, représentant 28 % des ventes contre 39 % en 2022. On note une augmentation de 23 % des ventes en bloc, y compris dans le LLI.

Concernant les bailleurs sociaux, les agréments sont à leur plus bas niveau depuis 2006 (-20 %). Les acquisitions pour réhabilitation se réduisent de 34 % et dans le neuf de 16 % (dont 55 % en VEFA). Les prix connaissent une hausse de près de 10 %.

Quant aux OFS (offices fonciers solidaires), 6 ont été créés en 2023, portant leur nombre en Ile-de-France à 21. Si leur activité peut sembler encore marginale, elle se développe sans discontinuer : 52 logements ont été produits en BRS (bail réel solidaire) en 2023, 9 700 sont projetés en 2025 dont 700 sont déjà commercialisés.

Quant au logement intermédiaire, il est en constante progression depuis 2014⁴ en région francilienne, laquelle représente environ 50 % des LLI produits en France, et ce en raison des facilités administratives introduites par diverses réformes comme la suppression précitée de l'agrément, l'application du taux réduit de TVA de 10 %, l'abrogation de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties qui n'incitait pas les collectivités locales à se tourner vers le LLI et à laquelle s'est substitué un crédit d'impôt, si bien qu'entre 2014 et 2022, 44 745 LLI ont été dénombrés, en 2023, les chiffres sont autour de 15 000.

Enfin, la transformation de bureaux en logements peine à « décoller » tant à l'échelle national que francilienne⁵. En France, environ 800 opérations sont autorisées par an, représentant 1,2 million de mètres carrés et 2 000 logements (soit 2 % des logements créés annuellement). L'Ile-de-France se classe néanmoins en première position avec 20 % du total de ces conversions, viennent ensuite les régions AURA (13 %), Hauts-de-France (9 %) et PACA (9 %). En région francilienne, plus de 150 projets sont autorisés par an (soit 250 000 m² et 500 logements), Paris en représentant plus de la moitié. L'enjeu y est majeur, sachant que

³ Note de conjoncture n°22, mars 2024.

⁴ Année de l'ordonnance fondatrice n°2014-159 du 20 février 2014 (CCH. art. L 302-16).

⁵ Source étude CBRE *Research*, décembre 2022.

sur les 4,8 millions de mètres carrés de bureaux vacants, environ 1 million ne serait pas transformable⁶, ce qui pose la question de leur avenir⁷ y compris sous l'angle de leur démolition.

Les freins sont principalement liés au coût de telles opérations qui exigent des interventions complexes sur des bâtiments existants dont certains ont un caractère patrimonial (mise aux normes d'accessibilité, de sécurité-incendie...) auxquels s'ajoutent des écueils administratifs et fiscaux. La proposition de loi Daubier, en cours d'examen parlementaire, devrait en lever quelques-uns, notamment par la création d'un permis de construire réversible ou des exonérations de la taxe annuelle sur les bureaux lors de l'année de transformation.

Mais cette proposition de loi reste ciblée sur une seule opération bien spécifique. **Une appréhension plus générale de la problématique du logement doit être promue. Tel est l'objet des propositions de la CCI Paris Ile-de-France (CCIR)** qui s'inscrivent dans une vision globale de l'aménagement des territoires pour répondre aux besoins de ceux qui y vivent et y travaillent. Une politique pertinente du logement ne saurait faire abstraction de l'écosystème territorial et en particulier de l'activité économique qui s'y déploie. Il s'agit, d'une part, de bien adapter au projet de territoire les différentes offres de logement, social, très social, intermédiaire, libre ou en accession afin d'éviter de concentrer le logement très social dans tel ou tel quartier et, d'autre part, de définir les nouveaux espaces de construction et ceux existants à restructurer.

A l'heure du ZAN, la complémentarité des fonctions urbaines à travers leur mixité et leur « intensité » est une urgence. La sobriété foncière impose de consommer moins d'espaces et de donner priorité à la densification des opérations d'aménagement et de construction via du recyclage, du renouvellement urbain et de l'optimisation de friches et de locaux vacants. Pour être acceptée par les acteurs de la ville, tant publics que privés, cette densification doit s'inscrire dans un projet urbain d'aménagement d'ensemble.

Sur tous ces sujets, doivent être mobilisés les outils de planification comme les PLU, en particulier intercommunaux qui peuvent valoir programmes locaux de l'habitat.

Mais la mixité habitat/activité n'est pas forcément la panacée. Les zones d'activités économique⁸ à requalifier peuvent difficilement accueillir des logements afin de ne pas perdre leur vocation initiale et leur potentiel d'attractivité pour les entreprises. En revanche, des zones commerciales ou des friches industrielles en voie d'obsolescence ou de dégradation peuvent plus aisément intégrer de l'habitation. En tout état de cause, l'enjeu est de rapprocher et de créer des synergies entre bassins d'habitat et d'emploi, d'où l'importance du logement intermédiaire⁹.

Cela étant précisé, les propositions de la CCIR, assorties d'amendements législatifs, s'articulent autour de quatre thèmes.

⁶ Source CBRE et ORIE (Observatoire régional de l'immobilier d'entreprise), mars 2024.

⁷ Voir plus largement, la mission confiée le 26 mars 2024 par le ministre du logement à André Yché sur la transformation des actifs, l'identification nationale des centres commerciaux à reconfigurer et les immeubles de bureaux en surcapacité.

⁸ On compte environ 36 000 ZAE en Ile-de-France (source Pôle observation et data de la CCI Paris Ile-de-France, 2024).

⁹ Voir en ce sens, Projet de SDRIF-E de la Région Ile-de-France, avis de la CCIR, 12 octobre 2023, rapporteur Dominique Mocquax.

I. SUR LA RÉPARTITION LOGEMENT/ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES ET LE LOGEMENT INTERMÉDIAIRE



1. INTRODUIRE DANS LES PLANS LOCAUX D'URBANISME UN RATIO LOGEMENT/ACTIVITÉ

a) Exposé des motifs

L'équilibre et la bonne répartition entre les fonctions urbaines dont le logement et l'activité économique sont des objectifs essentiels à la mixité fonctionnelle et sociale dans les zones urbaines et à urbaniser des PLU. Pour ce faire, le règlement du PLU pourrait délimiter des secteurs, au sein de ces zones, dans lesquels des ratios logement/activité par mètre carré seraient prescrits à condition que les activités envisagées soient compatibles avec l'habitat. Ces ratios seraient définis selon le critère dit de la « densité humaine » au regard du nombre d'habitants, de logements et d'emplois par hectare urbanisé ou à urbaniser.

Un article L 151-16-1 pourrait être introduit en ce sens dans le Code de l'urbanisme. La notion « d'activité » serait entendue au sens large comme visant des activités industrielles, commerciales, tertiaires, artisanales, touristiques, culturelles, récréatives, sportives et d'enseignement.

Par ailleurs, l'article L 151-15 du même Code autorise déjà le règlement à délimiter des secteurs dans lesquels la réalisation de programmes de logements comporte des pourcentages affectés à des catégories de logements « qu'il définit ». Ce dernier point mériterait d'être précisé en ouvrant la faculté de distinguer le logement libre, le logement social, intermédiaire et celui en accession aidée. Cette précision constituerait une véritable incitation pour les collectivités territoriales.

En pratique, cette mixité permet aussi de répondre aux enjeux de transition écologique. Par exemple, le site d'une ancienne briqueterie à Breuillet dans l'Essonne s'étendant sur un foncier de 15 hectares a fait l'objet d'une réhabilitation lourde pour réaliser un écoquartier accueillant un programme de 450 logements dont 30 % en social dans des bâtiments à taille humaine de 4-5 étages et des lotissements dédiés à des activités économiques, tout en conservant deux parcelles agricoles pour y développer de l'agriculture urbaine¹⁰.

b) Amendements proposés

- Il serait créé dans le Code de l'urbanisme un article L 151-16-1 ainsi rédigé : « *Le règlement peut délimiter, au sein des zones urbaines ou des zones à urbaniser, des secteurs dans lesquels des ratios par mètre carré entre logement et activités peuvent être prescrits au regard du nombre d'habitants, de logements et d'emplois par hectare urbanisé ou à urbaniser. La dénomination « activités » recouvre des activités industrielles, commerciales, tertiaires, artisanales, touristiques, culturelles, récréatives, sportives et d'enseignement* ».
- L'article L 151-15 du Code de l'urbanisme serait complété par une phrase ainsi rédigée : « *Ces catégories de logements peuvent consister en du logement libre, du logement social, du logement intermédiaire, du logement en accession aidée* ».

¹⁰ D'une manière générale, les friches constituent des potentiels intéressants pour de telles opérations. Selon le dernier recensement de l'Institut Paris Région, fin 2023, l'Île-de-France en compte 2 700 couvrant 3 500 hectares sur les 11 000 répertoriées à l'échelle nationale.

2. PRENDRE EN COMPTE LE LOGEMENT INTERMÉDIAIRE DANS LE QUOTA SRU

a) Exposé des motifs

Depuis la loi SRU du 13 décembre 2000¹¹, conformément à l'article L 302-5 du CCH, les communes de plus de 1 500 habitants dans l'aire urbaine de Paris et 3 500 habitants sur le reste du territoire national, doivent s'acquitter d'une obligation de réalisation de 25 % de logements sociaux par an. Le non-respect de cette obligation fait l'objet de pénalités financières et d'un état de carence constaté par arrêté préfectoral¹².

Ce même article donne la liste des logements couverts par cette disposition. Sont visés les logements sociaux, ceux vendus à leurs occupants, ceux en accession aidée par des dispositifs de prêt social location/accession et ceux en bail réel solidaire.

En 2023¹³, 1 100 communes étaient carencées à l'échelle nationale dont 67 en Ile-de-France, laquelle détient le chiffre le plus élevé. Cette situation francilienne peut s'expliquer notamment par la densité de population et la rareté des espaces constructibles, sachant que d'autres causes, plus « politiques » peuvent être avancées.

Dans ce contexte, afin de permettre aux communes, en particulier celles carencées, de mieux remplir leurs obligations, de **fluidifier les parcours résidentiels et d'améliorer le logement des salariés des entreprises**, l'intégration, du moins partielle, du logement locatif intermédiaire dans le champ d'application de l'article L 302-5, serait opportune. Une intégration à hauteur de 50 %¹⁴ permettrait de ne pas dénaturer les principes fondamentaux de la loi SRU qui ciblait le logement social.

b) Amendement proposé

Il serait ajouté au IV de l'article L 302-5 du Code de la construction et de l'habitation, un 7° ainsi rédigé : « 7° le logement locatif intermédiaire à hauteur d'un ratio de 0,5 ».

¹¹ Solidarité et renouvellement urbains, n°2000-1208, CCH. art. L 302-9-1.

¹² Ce constat de carence fait perdre, sauf exceptions, aux communes la compétence en matière de droit de préemption sur le logement au profit du préfet (C. urb. art. L 210-1, 2^e alinéa).

¹³ Journal du Grand Paris, 7 décembre 2023.

¹⁴ Voir en ce sens : CCI Paris Ile-de-France, « Logement des salariés : construire davantage, plus vite et plus mixte », décembre 2017, rapporteur Dominique Mocquax.

3. RENFORCER LE BONUS DE CONSTRUCTIBILITÉ RELATIF AU LOGEMENT INTERMÉDIAIRE

a) Exposé des motifs

L'article L 151-28, 4° du Code de l'urbanisme autorise les auteurs du PLU à délimiter dans son règlement des secteurs dans lesquels des programmes de logements comportant des logements intermédiaires peuvent bénéficier d'un bonus de constructibilité de 30 % maximum.

Il s'agirait, dans les zones tendues¹⁵, de porter ce bonus de constructibilité à 50 %, à l'instar de celui visé au 2° de ce même article pour le logement social.

Il conviendrait, toutefois, par souci d'effectivité de ce bonus, de l'ériger en disposition d'ordre public en écartant toute délimitation préalable par le PLU de secteurs de mise en œuvre. La disposition, modifiée, serait donc transférée de l'article L 151-28, 4° à l'article L 152-6 du même Code qui régit la faculté instaurée directement par la loi et conférée à l'autorité compétente en matière d'autorisation d'urbanisme d'accorder des dérogations au règlement du PLU dans les zones tendues.

b) Amendement proposé

Il serait introduit dans l'article L 152-6 du Code de l'urbanisme un 7° ainsi rédigé :

« 7° Lors de la réalisation de programmes de logements comportant des logements intermédiaires, définis à l'article L 302-16 du Code de la construction et de l'habitation, majorer, dans la limite de 50 %, le volume constructible qui résulte des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol ».

¹⁵ Au sens des articles L 302-5 II du CCH (communes de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique) et 232 du CGI (communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants, marquée par un déséquilibre entre l'offre et la demande de logement et par un niveau élevé de loyer).

4. CRÉER DES EMPLACEMENTS RÉSERVÉS AU LOGEMENT INTERMÉDIAIRE

a) Exposé des motifs

L'article L 151-41, 4° du Code de l'urbanisme permet au règlement du PLU de délimiter, au sein des zones urbaines ou à urbaniser, des terrains sur lesquels sont instaurés des emplacements réservés en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements que le règlement définit.

Or, cette faculté est le plus souvent utilisée uniquement en faveur du logement social. Il serait opportun de l'étendre au logement intermédiaire. Pastiller des immeubles ou parties d'immeubles réservés à ce type d'offre serait particulièrement incitatif pour la développer.

b) Amendement proposé

La fin de la phrase du 4° de l'article L 151-41 du Code de l'urbanisme serait complétée par les mots : « *dont du logement social ou du logement intermédiaire* ».

5. INCITER LES BAILLEURS PRIVÉS À INVESTIR DANS LE LOGEMENT LOCATIF INTERMÉDIAIRE

a) Exposé des motifs

Le bailleur privé particulier est le socle actuel de l'offre locative privée et doit rester le financeur principal du logement intermédiaire au même titre que le bailleur institutionnel. Le consacrer en tant qu'entrepreneur amortissant son bien comme tout actif, permettrait de reconnaître son engagement fort dans les investissements nécessaires au développement du LLI.

Cet amortissement ferait d'une pierre deux coups : maintien d'une aide à la production neuve et accélération d'une offre de loyers intermédiaires sur le parc existant finançant également des travaux de rénovation.

La reconnaissance d'un statut du bailleur privé avec le bénéfice de l'amortissement entraînerait bien évidemment des contreparties : dès lors qu'il souscrirait à ce régime, le bailleur devrait obligatoirement intermédiaire son bien par un professionnel (tiers de confiance) qui garantirait le respect des règles à appliquer. En effet, d'une manière générale, il a été reproché un contrôle insuffisant des aides aux bailleurs privés particuliers, ce qui a conduit à privilégier les bailleurs institutionnels dans le financement du LLI.

b) Amendement proposé

Introduire dans l'ordonnance 2014-159 du 20 février 2014 relative au logement intermédiaire un **statut du bailleur privé particulier et lui ouvrir la voie de l'amortissement.**

La définition comptable du taux d'amortissement serait directement liée **au loyer de sortie** pour équilibrer l'investissement.

II. SUR LA PLURALITÉ DES USAGES : PROMOUVOIR LA RÉVERSIBILITÉ

La réversibilité peut se définir comme la capacité programmée d'un immeuble à changer facilement de destination tout au long de son cycle de vie grâce à une conception minimisant par anticipation l'ampleur et le coût des adaptations nécessaires¹⁶.

Certes, ces évolutions, indispensables pour répondre aux besoins de mutation des territoires, sont plus aisées à mettre en œuvre dans la construction neuve mais sur l'existant, elles peuvent concerner des opérations de restructuration lourde. Encore faut-il que les professionnels s'en emparent. A cette fin, plusieurs mesures pourraient être introduites dans la loi.

¹⁶ Voir, CCI Paris Ile-de-France, « Pour une culture de la réversibilité immobilière », octobre 2022, rapporteur Benoît Monroche.

1. GÉNÉRALISER LE PERMIS DE CONSTRUIRE RÉVERSIBLE

a) Exposé des motifs

La proposition de loi Daubier relative à la transformation de bureaux en logements, en cours d'examen parlementaire, crée dans le Code de l'urbanisme un article L 152-6-5 qui permet de déroger au PLU pour délivrer un permis de construire portant sur un changement de destination de bureau en logement alors que le PLU ne l'autorise pas, la dérogation devant recueillir l'accord préalable de la collectivité compétente en matière de PLU dont le silence entraîne le rejet de la dérogation.

La même PPL introduit dans le Code de l'urbanisme un article L 431-5 qui prévoit que, sous réserve d'une délibération favorable de la collectivité territoriale compétente en matière de PLU, la demande de permis de construire peut porter sur un projet de construction nouvelle comportant plusieurs destinations et que l'autorisation ainsi obtenue est insusceptible de modifications ultérieures liées aux destinations de la construction.

Le permis de construire autorise les changements de destination ultérieurs entre les destinations autorisées sur le fondement des règles d'urbanisme applicables à la date de sa délivrance. Toutefois, cette cristallisation n'empêche pas que les règles applicables à la nouvelle destination autorisée par le permis initial, imposent au constructeur des contraintes supplémentaire dues à ce changement de destination, par exemple, si un logement est transformé en un local d'activité, les ratios de stationnement fixés par le PLU peuvent être différents. Il pourrait être alors autorisé de déroger à ces règles pour qu'elles ne fassent pas obstacle à l'opération de réversibilité.

Chaque changement de destination fait l'objet d'une information de l'autorité compétente par le propriétaire lors du dépôt de la demande d'autorisation des travaux rendus nécessaires pour opérer cette évolution (par exemple, des travaux sur la façade ou les structures porteuses du bâtiment). Si une telle autorisation n'est pas requise en l'absence de travaux, cette information soit être réalisée au moins trois mois avant le changement effectif de destination.

Ce permis multidestinations avec sa souplesse administrative était souhaité par de nombreux professionnels¹⁷ afin de faciliter les changements d'usage et donc d'inciter à la réalisation de projets réversibles tout au long du cycle de vie de l'immeuble. Anticipant cette mesure législative, les exemples probants de telles opérations se multiplient : le village olympique deviendra un écoquartier et accueillera d'ici 2025 environ 6 000 logements , autant d'emplois, des équipements scolaires, sportifs et des commerces ; dans la ZAC du Moulon conduite par l'EPA Paris Saclay un parking en silo de 175 places a été construit réversible pour être transformé en logements étudiants après la mise en service de la ligne 18 du Grand Paris Express en 2026, laquelle réduira les besoins en stationnement.

La disposition de la proposition de loi est opportunément rédigée en termes généraux valant pour tous les usages bien qu'elle soit insérée dans un texte spécifique à la transformation de bureaux en logements.

¹⁷ Voir rapport précité de la CCIR sur la réversibilité.

Mais cette généralisation, pour être efficace, pourraient être assortie des ajustements suivants :

- le champ d'application de ce nouveau type de permis de construire devrait porter tant sur la construction neuve que sur la transformation de bâti existant ;
- son instauration ne devrait pas être subordonnée à une délibération de la collectivité compétente en matière de PLU au risque de créer des distorsions d'attractivité entre celles qui y seront favorables et les autres, suscitant des situations délicates à gérer pour les porteurs de projet. L'instauration de ce permis réversible devrait relever du seul législateur et toute référence à une telle délibération devrait être retirée du texte.

b) Amendements proposés

Au premier alinéa du futur article L 431-5 du Code de l'urbanisme, la fin de la première phrase serait ainsi rédigée : « *la demande de permis de construire peut porter sur un projet de construction nouvelle ou de transformation d'un bâtiment existant comportant plusieurs destinations possibles.*

Au 3° du même article, la phrase « *Le permis de construire autorise les changements de destination ultérieurs entre les destinations autorisées sur le fondement des règles d'urbanisme applicables à la date de sa délivrance* », serait complétée par les mots « *sous réserve d'une faculté de dérogation dûment motivée* ».

Dans ce même futur article, serait supprimée toute mention d'une délibération ou d'un avis préalable des collectivités territoriales compétentes en matière de document d'urbanisme.

2. SUPPRIMER L'AUTORISATION DE CHANGEMENT D'USAGE

a) Exposé des motifs

L'article L 631-7 du Code de la construction et de l'habitation soumet à autorisation du maire les changements de l'usage d'un immeuble d'habitation vers un immeuble d'activité dans les communes de plus de 200 000 habitants et dans les départements de la petite couronne francilienne.

Cette disposition dont l'origine remonte à 1945 visait à protéger le logement dans le contexte de pénurie de l'après-guerre mais n'est plus adaptée aujourd'hui¹⁸.

De plus, des règlements municipaux prévoient un processus de compensation : des mètres carrés d'habitation détruits doivent être reconstitués à équivalence dans la commune, voire à Paris dans le même arrondissement.

Pour déterminer l'usage de l'immeuble, il est fait référence au fichier immobilier de 1970, sachant qu'un arrêt du Conseil d'Etat n°410039 du 5 avril 2019 impose dans certains cas de remonter la chaîne des baux ou de la propriété jusqu'en 1945, rendant la tâche des notaires très délicate et freinant ainsi les transactions portant sur la transformation des immeubles.

Libéraliser tous les changements d'usage assurerait la fluidité des transactions et s'inscrit dans la logique de l'instauration légale d'un permis de construire réversible. Dans son cycle de vie, un immeuble pouvant être dédié au logement, puis au bureau, puis au commerce et finalement retourner au logement selon l'évolution des besoins du territoire concerné.

b) Amendement proposé

L'article L 631-7 du Code de la construction et de l'habitation serait abrogé.

¹⁸ Voir en ce sens : CCI Paris Ile-de-France, « Construction et urbanisme : quelle stratégie pour les villes de demain ? Contribution à la mission Pelletier/Hovorka », juillet 2020, rapporteur Dominique Mocquax. Proposition 12 du rapport de la Mission Pelletier/Hovorka, « Renouveau urbain et rénovation environnementale des bâtiments : amplifier et accélérer », septembre 2020, page 30.

3. CRÉER UN BONUS DE CONSTRUCTIBILITÉ POUR LES PROJETS RÉVERSIBLES

a) Exposé des motifs

Il s'agit d'inciter à la réversibilité des usages dans le cadre des PLU. Même si des PLU en cours d'élaboration ou de révision traduisent une telle volonté, le mouvement reste encore faible et une politique d'acculturation est à mener auprès des collectivités territoriales compétentes.

Le législateur pourrait prévoir que dans les zones tendues¹⁹, l'autorité compétente en matière de permis de construire pourrait autoriser un bonus de constructibilité de 30 % maximum afin de favoriser les projets réversibles.

b) Amendement proposé

A l'article L 152-6 serait ajouté un 8° ainsi rédigé : « déroger aux règles relatives à la densité et aux obligations en matière de création d'aires de stationnement pour autoriser les projets réversibles dans la limite d'une majoration de 30 % du gabarit de l'immeuble existant. »

¹⁹ Au sens des articles L 302-5 II du CCH (communes de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique) et 232 du CGI (communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants, marquée par un déséquilibre entre l'offre et la demande de logement et par un niveau élevé de loyer).

4. CRÉER UN INDEX NATIONAL DE RÉFÉRENCE POUR L'ÉVOLUTION DES DESTINATIONS

a) Exposé des motifs

Pour faciliter les changements de destinations et permettre une bonne utilisation du nouveau permis réversible, la mise en place d'un label national homologué par l'Etat après concertation avec les professionnels, serait à envisager.

Cet outil listerait des critères favorables au changement de destinations au regard des modes de construction (trame unique universelle, matériaux, organisation des circulations verticales et extérieures, hauteur sous plafond, enveloppe de façade générique...), permettant de faire évoluer les usages d'un immeuble dans le temps sans avoir à exécuter des travaux trop importants.

Cet index pourrait servir de référence dans la délivrance du permis réversible, sans l'ériger en obligation. Il constituerait un socle commun, utile tant aux collectivités compétentes qu'aux porteurs de projet.

b) Amendement proposé

Le futur article L 431-5 du Code de l'urbanisme serait complété par un alinéa ainsi rédigé :
« *L'autorité compétente peut se référer à l'index national d'évolution des destinations, établi par l'Etat en concertation avec les représentants des professionnels de la construction et de l'immobilier* ».

III - SUR LA PROMOTION DE NOUVEAUX MODÈLES D'AMÉNAGEMENT



1. PROMOUVOIR LES FORMES PARTENARIALES ET LE RECOURS À L'ASSOCIATION FONCIÈRE DE PROJET (AFUP)

a) Exposé des motifs

Les formes partenariales d'aménagement sont des valeurs montantes, comme le montre la multiplication des foncières purement publiques ou réunissant acteurs publics et privés. En Ile-de-France, on citera la SEM régionale Investissements et Territoires, la Foncière Commerce de la Métropole du Grand Paris ou la Foncière Logement abordable initiée par la Ville de Paris pour favoriser l'accès à la propriété des classes moyennes.

Les modes contractuels connaissent le même succès, à l'instar du projet partenarial d'aménagement (PPA)²⁰ ou de l'opération de revitalisation de territoire (ORT)²¹ étendue du centre-ville aux zones périphériques, en particulier en vue de densifier les zones pavillonnaires en y promouvant des immeubles d'habitation de trois à cinq étages dans le cadre de la politique de sobriété foncière.

Un autre outil opérationnel mériterait d'être davantage utilisé en raison de son caractère consensuel. En effet, l'AFUP²² permet de réunir des propriétaires fonciers afin de mener à bien un projet de remembrement foncier dans un périmètre préalablement délimité par la collectivité territoriale compétente en matière de PLU. L'AFUP est ensuite autorisée par le préfet après enquête publique. Il est à noter que les éventuels propriétaires récalcitrants bénéficient d'un droit de soustraction de leurs terrains de ce périmètre²³.

Il est possible de recourir à cet instrument en vue d'opérations d'aménagement liées, notamment à un projet urbain, à une politique globale de l'habitat et à l'organisation des activités économiques²⁴.

Cet outil serait donc particulièrement adapté à des opérations de mixité urbaine mêlant la réalisation de logements de toutes catégories (social, intermédiaire, libre, en accession) et des activités économiques compatibles et répondant aux besoins du territoire concerné. Une mention expresse dans le Code de l'urbanisme quant à cet objet de l'AFUP inciterait à son développement.

b) Amendement proposé

Le premier alinéa de l'article L 322-12 serait complété par une phrase ainsi rédigée : « *L'association foncière urbaine de projet peut avoir comme objet la réalisation d'opérations de mixité fonctionnelle et sociale* ».

²⁰ C. urb. art. L 312-1.

²¹ CCH. art. L 303-2.

²² C. urb. art. L 322-12 et s.

²³ C. urb. art. L 322-16.

²⁴ C. urb. art. L 322-12 par renvoi à C. urb. art. L 300-1.

2. DIVERSIFIER LES PARCOURS RÉSIDENTIELS EN FAVORISANT LES MODES DE DISSOCIATION ENTRE LE FONCIER ET LE BÂTI

a) Exposé des motifs

S'agissant des opérations d'aménagement et de construction, le recours au bail à construction²⁵ tend à se développer. Ce type de contrat confère au preneur, sur une longue durée de 18 à 99 ans, des droits réels sur des immeubles à usage d'habitation, commercial, artisanal, industriel ou rural, en contrepartie du paiement d'une redevance au bailleur propriétaire du terrain. Ce dernier récupère en fin de bail la propriété des constructions réalisées par le preneur²⁶. L'intérêt est que ce bail permet au bailleur de contrôler les usages des constructions quels qu'ils soient.

Sur ce modèle a émergé une nouvelle génération de baux réels dédiés plus spécifiquement au logement : le bail réel immobilier (BRI)²⁷ propre au logement intermédiaire et le bail réel solidaire (BRS)²⁸ portant sur le logement social.

Cette dissociation entre le foncier et le bâti sur une période étendue permet le plus souvent des économies de coût pouvant atteindre jusqu'à 30 % du coût total d'une opération.

Ces modes contractuels sont de bons vecteurs pour favoriser des parcours résidentiels d'accession à la « propriété » même si celle-ci couvre une période déterminée mais suffisamment significative (en pratique entre 30 et 50 ans), sous réserve que les conditions de revenus requises au titre du logement social ou du logement intermédiaire soient remplies.

Le BRS monte incontestablement en puissance dans le logement, les opérations se multiplient. Le BRI devrait aussi connaître une nette progression corrélée à celle du logement intermédiaire, permettant à des classes moyennes d'accéder à une offre à long terme et transmissible sous conditions de revenus, le secteur libre leur étant difficile d'accès.

Dans ce contexte, des initiatives locales tendant à identifier l'offre de BRS au titre des emplacements réservés dans les PLU mériteraient d'être étendues au BRI et consacrées dans la loi afin de les sécuriser juridiquement.

b) Amendement proposé

Le 4° de l'article L 151-41 du Code de l'urbanisme relatif aux emplacements réservés pour la mixité sociale dans les PLU serait complété par une phrase ainsi rédigée : « *Ces emplacements réservés peuvent concerner une part de logements faisant l'objet d'un bail réel solidaire régi par les articles L 255-1 et suivants du Code de la construction et de l'habitation ou d'un bail réel immobilier régi par les articles L 254-1 et suivants du même Code* ».

²⁵ CCH. art. L 251-1 et s.

²⁶ Sauf clause d'option d'achat au profit du preneur en fin de bail.

²⁷ CCH. art. L 254-1 et s.

²⁸ CC. Art. L 255-1 et s.

IV - SUR L'ACCÉLÉRATION DES PROCÉDURES ET L'ALLÈGEMENT DES CHARGES FINANCIÈRES



1. GÉNÉRALISER LE CERTIFICAT DE PROJET

a) Exposé des motifs

L'article 212 de la loi Climat et résilience n°2021-1104 du 22 août 2021 a créé, à titre expérimental sur trois ans, un certificat de projet fonctionnant comme un rescrit d'urbanisme mais tout en le limitant à des projets situés exclusivement sur des friches²⁹ et dont la réalisation requiert l'obtention de plusieurs autorisations administratives relevant de divers codes limitativement énumérés³⁰.

Ce certificat, délivré par le préfet à la demande du porteur de projet, indique les régimes, décisions et procédures applicables au titre de chaque législation avec leurs délais respectifs d'instruction auxquels peut se substituer un calendrier négocié. Il mentionne également les éventuelles difficultés techniques ou juridiques identifiées susceptible de faire obstacle au projet.

L'avantage pour l'opérateur est double :

- d'une part, il bénéficie d'une cristallisation des règles applicables à la date de délivrance du certificat dès lors qu'une demande d'autorisation d'urbanisme a été déposée dans les dix-huit mois ;
- d'autre part, le contenu du certificat et le calendrier énoncé, y compris négocié, engagent les autorités compétentes.

Compte tenu de son grand intérêt pratique, il conviendrait de généraliser ce certificat à l'ensemble des projets qu'elles que soient leur situation, leurs destinations et l'autorité compétente pour accorder les autorisations (Etat ou collectivités territoriales). La durée de cristallisation des règles pourrait aussi être allongée (trois ans par exemple) pour garantir une meilleure sécurité juridique.

b) Amendement proposé

Serait créé dans le Code de l'urbanisme un article L 423-4 ainsi rédigé : « *Un certificat de projet peut être établi à la demande du porteur d'un projet soumis à autorisation d'urbanisme par l'autorité compétente pour le délivrer. Le certificat, en fonction de la demande présentée et au vu des informations fournies, indique les régimes, décisions et procédures qui relèvent d'autres autorités administratives compétentes et qui sont applicables au projet à la date de cette demande. Le certificat comporte également :*

- *soit le rappel des délais réglementaires prévus pour l'intervention de ces décisions ou avis ;*
- *soit un calendrier d'instruction de ces décisions ou avis, qui se substitue aux délais réglementairement prévus s'il recueille l'accord du demandeur et qui engage ainsi celui-ci et l'administration.*

²⁹ Au sens de l'article L 111-26 du Code de l'urbanisme : tout bien ou droit immobilier, bâti ou non bâti, inutilisé et dont l'état, la configuration ou l'occupation totale ou partielle ne permet pas un remploi sans un aménagement ou des travaux préalables.

³⁰ Urbanisme, environnement, construction et habitation, rural, forestier, patrimoine, commerce, minier.

Lorsque l'autorisation d'urbanisme fait l'objet d'une demande à l'autorité compétente dans un délai de trois ans à compter de la date de délivrance dudit certificat, cette demande est alors instruite au regard des dispositions d'urbanisme telles qu'elles existaient à la date de délivrance du même certificat, à l'exception des dispositions dont l'application est nécessaire au respect des engagements internationaux de la France, notamment du droit de l'Union européenne, ou lorsqu'elles ont pour objet la préservation de la sécurité, de la santé ou de la salubrité publiques.

Les indications figurant dans le certificat de projet ne peuvent être invoquées à l'appui d'un recours contre le permis ultérieurement délivré mais engagent la responsabilité de l'administration lorsque leur inexactitude ou la méconnaissance des engagements du calendrier a porté préjudice au bénéficiaire du certificat.

Le bénéficiaire d'un certificat de projet peut, à tout moment, y renoncer pour l'ensemble des procédures restant à mettre en œuvre et des décisions restant à prendre nécessaires à la réalisation du projet ».

2. ACCÉLÉRER LA DÉMATÉRIALISATION DES AUTORISATIONS

a) Exposé des motifs

En premier lieu, selon l'article L 423-3 du Code de l'urbanisme, depuis le 1^{er} janvier 2022, dans les communes de plus de 3 500 habitants, le dépôt et l'instruction des actes d'urbanisme sont dématérialisés. Il serait temps de passer à l'étape suivante et de dématérialiser la délivrance des autorisations.

En second lieu, il conviendrait de raccourcir le délai accordé à l'autorité compétente pour réputer complet un dossier de demande. Actuellement d'un mois, ce délai pourrait être réduit à huit jours dès lors que les communes susvisées disposent d'un outil numérique, comme une intelligence artificielle, identifiant les pièces légalement requises.

b) Amendements proposés

Au premier alinéa de l'article L 423-3 du Code de l'urbanisme, après le verbe « instruire » seraient insérés les mots « *et de délivrer* ».

Ce même article L 423-3 serait complété par un alinéa ainsi rédigé : « *Si ces mêmes communes disposent d'un outil numérique permettant d'analyser la complétude du dossier de demande d'autorisation d'urbanisme, le délai réglementaire visé à l'article R 423-5 du présent Code au terme duquel le dossier est réputé complet, est réduit de un mois à huit jours* ».

3. EXONÉRER DE LA TAXE D'AMÉNAGEMENT LES PROJETS DE LOGEMENTS INTERMÉDIAIRES ET LES PROJETS RÉVERSIBLES

a) Exposé des motifs

La taxe d'aménagement (TA) régie par les articles 1635 quater du Code général des impôts est exigible lors de l'achèvement de la construction objet de l'imposition. Son champ d'application est très large visant les opérations d'aménagement et les opérations de construction, de reconstruction et d'agrandissement des bâtiments, installations ou aménagements de toute nature, soumises à autorisation en vertu du code de l'urbanisme. Elle est instaurée soit de plein droit dans les communes dotées d'un PLU (sauf délibération contraire), soit par délibération dans les autres communes.

Son assiette est la surface de la construction définie comme la somme des surfaces de plancher de chaque niveau clos et couvert, calculées à partir du nu intérieur des façades du bâtiment, et incluant les surfaces de stationnement. La valeur par mètre carré de cette surface imposable est fixée forfaitairement, pour 2024, à 914 € pour les communes hors de la région d'Ile-de-France et à 1 036 € pour les communes franciliennes, valeurs en constante augmentation depuis plusieurs années. Son tarif est fixé par délibération de la commune ou de l'intercommunalité compétente dans une fourchette de 1 à 5 % de la surface fiscale avec faculté d'application d'un taux majoré de 20 % si l'importance des constructions nouvelles édifiées rend nécessaire la réalisation de travaux substantiels d'équipements publics.

Existente des exonérations obligatoires de par la loi (par exemple sur le logement social) ou facultatives instaurées par délibération (par exemple, en faveur du commerce de détail de moins de 400 m² de surface de vente). Par ailleurs, la loi prévoit un abattement de 50 % sur la surface imposable pour les 100 premiers mètres carrés de la résidence principale, ainsi que sur les locaux industriels ou les locaux à usage artisanal et leurs annexes, les entrepôts et hangars non ouverts au public faisant l'objet d'une exploitation commerciale et les parcs de stationnement couverts faisant l'objet d'une exploitation commerciale.

D'une part, pour favoriser la réalisation de logements intermédiaires, une exonération légale pourrait être instaurée, à l'instar de celle valant pour le logement social. Toutefois, cette exonération serait partielle à hauteur de 50 %.

D'autre part, les projets de construction réversibles pourraient être exonérés de la taxe d'aménagement à hauteur de 50 %.

Enfin, si actuellement la construction de logements financés par un prêt locatif social (PLS) peut être exonérée de tout ou partie de la TA sur délibération des collectivités territoriales, il conviendrait de transformer cette exonération facultative en exonération de plein droit.

b) Amendements proposés

Il serait ajouté au I de l'article 1635 quater D, après le 2°, deux alinéas ainsi rédigés :
« 2°bis - Les logements locatifs intermédiaires visés à l'article L 302-16 du Code de la construction et de l'habitation, à hauteur de 50 % ;
2°ter - Les projets immobiliers faisant l'objet du permis de construire réversible visé à l'article L 431-5 du Code de l'urbanisme, à hauteur de 50 % ;
2° quater - Les logements financés par un prêt locatif social ».

**Chambre de commerce et d'industrie
de région Paris Île-de-France**

27, avenue de Friedland
F - 75382 Paris Cedex 8

www.cci-paris-idf.fr/fr/prospective

Registre de transparence de l'Union
européenne n° 93699614732-82

Contact

Dominique Moreno
tél. : + 33 6 74 04 98 65
dmoreno@cci-paris-idf.fr

Crédits photos : Adobestock