ARTICLE L.631-7 DU CODE DE LA CONSTRUCTION ET DE L'HABITATION : COMPENSATIONS ET MARCHÉ DE LA COMMERCIALITÉ À PARIS DE 2009 À 2016

WISE DÔME

SOMMAIRE

INTRODUCTION **p.4**

1. ÉVOLUTION DES VOLUMES DE COMMERCIALITÉ À PARIS **p.7**

2. VOLUMES : BILAN GLOBAL ET BILAN PAR ARRONDISSEMENT **p.12**

A. Achat de commercialité par arrondissement : classement par ordre décroissant

B. Opérations de compensation : solde global et solde par arrondissement

3. CARTOGRAPHIE DES OPÉRATIONS DE COMPENSATIONS ..... **p. 17**

A. Localisation des sites acheteurs de commercialité

B. Localisation des sites vendeurs de commercialité

4. NATURE DES LOGEMENTS CRÉÉS OFFERTS EN COMPENSATION **p.21**

5. TYPOLOGIE DES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES À L'ORIGINE DE LA DEMANDE DE COMMERCIALITÉ ..... **p. 23**

A. Les bureaux : la locomotive du marché

B. L'hôtellerie : les compensations ont permis le nécessaire renouvellement du parc hôtelier parisien

C. Les meublés touristiques : une menace sans précédent pour le parc de logements parisiens

D. Autres (dont commerces)

CONCLUSION
LE RÉGIME DES COMPENSATIONS, UN OUTIL AU SERVICE DE LA POLITIQUE D'URBANISME ? ..... **p. 29**

INTRODUCTION

I. Dans les zones urbaines à forte densité de population, les activités économiques (ou des circonstances exceptionnelles) animent le marché de l'immobilier, et exercent une pression sur le parc de logements.
Aussi est-il apparu très tôt nécessaire de le protéger : dès 1922, une première réglementation interdit la transformation des locaux d'habitation dans certaines communes [1].

Mais c'est dans l'immédiat après-guerre, que le régime de protection des locaux d'habitation est sanctuarisé. L'ordonnance du 11 octobre 1945 prend des dispositions temporaires, qui sont pérennisées par la Loi Grimaud du 1er septembre 1948.
En 1958, ces dispositions sont codifiées dans le Code de l'Urbanisme et de l'Habitation (article 340 et suivants), et c'est vingt ans plus tard que naît l'article L631-7 du Code de la Construction et de l'Habitation [2] : « le changement d'usage des locaux destinés à l'habitation est (…) soumis à autorisation préalable ».
La Loi ALUR (2014) en redéfinit quelques contours, en précisant notamment que la location meublée touristique revient à changer l'usage d'un local destiné à l'habitation [3].

II. Le principe strict de protection des locaux d'habitation se heurte au développement des activités économiques.

Tout l'enjeu de la réglementation du changement d'usage est donc de maintenir un équilibre entre la préservation du parc de logement et la croissance économique.

III. A cet effet, certaines professions, libérales ou réglementées, et dont l'activité est localisée, peuvent bénéficier d'un dispositif particulier qui leur permet d'occuper à titre professionnel des locaux d'habitation [4].

Cette utilisation n'a pas d'impact sur la nature du local concerné, qui reste de l'habitation et qui n'est pas transformé au sens juridique du terme : il s'agit d'un changement d'usage à caractère personnel, attaché à la personnalité du demandeur et qui est donc temporaire.

IV. En revanche, pour les autres activités économiques l'utilisation d'un local d'habitation nécessite un changement d'usage à caractère réel qui modifie la nature du local. La transformation du local, en un local « autre que l'habitation » n'est possible que si cette modification est compensée par la création d'un autre local d'habitation.

A Paris, le régime des opérations de compensation est ancien, mais ce n'est que depuis 2009 suite à la loi LME que la Ville de Paris s'est attribuée la compétence pour

réglementer et instruire les demandes de changement d'usage.

V. Si le principe de la compensation est simple à comprendre, ses conditions d'application se révèlent bien plus complexes. Ces règles sont notamment d'ordre :

• **chronologique**
(concomitance des transformations),

• **géographique**
(arrondissements ou secteur en regroupant plusieurs),

• ou encore **qualitatif** car elles intègrent la consistance des locaux (surface, étage, typologie du local, logement social ou logement privé).

Les autorisations de changement d'usage à caractère réel sont délivrées en deux temps. Après étude du dossier de demande, une autorisation provisoire de changement d'usage peut être délivrée par le Bureau de la Protection des Locaux d'Habitation (BPLH). Cette autorisation provisoire devient une autorisation définitive de changement d'usage lorsque les services municipaux ont constaté que le local offert en compensation a effectivement été transformé en habitation. On notera donc que les opérations de compensation ne sont pas seulement complexes, elles sont également longues à aboutir : depuis que le BPLH est compétent, le délai entre la date de dépôt de la demande et la date de délivrance de l'autorisation définitive de changement d'usage s'élève à 510 jours en moyenne.

Les critères de délivrance sont donc très nombreux. Ils constituent de ce fait d'excellents indicateurs pour étudier de l'évolution de l'usage des locaux parisiens existants.

VI. C'est pourquoi nous avons mené une analyse exhaustive des opérations de compensation ayant abouti sur la période 2009 – 2016, sur la base des autorisations définitives délivrées et publiées par la Ville de Paris.

Nous partageons ci-après quelques points saillants de notre analyse :

1. Évolution des volumes de **commercialité** à Paris
2. Volumes : bilan global et bilan par arrondissement
3. Cartographie des opérations de compensation
4. Nature des logements créés et offerts en compensation
5. Typologie des activités économiques à l'origine de la demande de **commercialité**

1. ÉVOLUTION DES VOLUMES DE COMMERCIALITÉ À PARIS

Lors d'une opération de compensation, ce sont des m² de « **commercialité** » qui sont échangés.
Ce terme de « **commercialité** » est entré dans le langage courant des professionnels de l'immobilier parisien : si un local est commercial, son propriétaire peut céder sa « **commercialité** » à un opérateur qui veut transformer un local d'habitation en local commercial.

Ci-après un tableau croisé présentant l'évolution des volumes des m² offerts en compensation par année de demande (en ligne) et par année de délivrance de l'autorisation définitive (en colonne).
NB : les opérations initiées avant 2009 étaient instruites par la Préfecture de Paris.

Ce sont donc plus de 113.000 m² qui ont définitivement été échangés sur le marché sur la période 2009-2016 (5).

Si l'on ne tient compte que des opérations initiées à compter de 2009, c'est-à-dire depuis que la Ville de Paris est pleinement compétente, le volume est de l'ordre de 92.000 m².
Depuis le premier règlement municipal

TABLEAU I - VOLUMES DES M² OFFERTS EN COMPENSATION SUR LA PÉRIODE 2009-2019
Autorisations définitives délivrées entre 2009 et 2016
Tableau croisé entre "Date de demande" et "Date de délivrance de l'autorisation définitive"
Source : WISE DÔME CONSEIL (Janvier 2017)

	Par année de délivrance de l'autorisation définitive									
Par année de demande	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL	
avant 2009	5 479	7 481	269	2 328	880	3 151	1 074	584	21 245	Instructions par la Préfecture
									91 934	de 2009 à 2016 Ville de Paris
2009	484	2 154	1 717	614		348			5 318	
2010		302	2 491	1 484		5 250			9 527	
2011			1 025	2 979	2 041	3 194	1 301	678	11 219	
2012				1 892	1 155	4 417	6 245	2 184	15 892	
2013					352	14 078	4 317	1 285	20 032	
2014						2 866	8 283	8 692	19 841	
2015							1 567	4 695	6 262	
2016								3 844	3 844	
TOTAL toutes opé.	5 962	9 937	5 502	9 298	4 428	33 304	22 786	21 963	113 179	

parisien de 2008 applicable en 2009, 3 règlements modificatifs se sont succédés, en 2011, 2014 et 2016.

Ci-après une présentation synthétique des principales nouveautés portant sur les compensations à caractère réel, par ordre chronologique [(6)] :

RÈGLEMENT MUNICIPAL DE DÉCEMBRE 2008, APPLIQUÉ À COMPTER DE 2009

Par rapport au règlement préfectoral dont il s'inspire largement, ce nouveau règlement crée un secteur de compensation renforcée (SCR) dans lequel la règle de compensation de 1 m² de logement pour 1 m² de local « commercial » devient 2 m² pour 1 m².
Ce secteur s'étend sur les arrondissements suivants en totalité : 1er, 2ème, 3ème, 4ème, 5ème, 6ème, 7ème, 8ème, 9ème, 16ème.

D'autres arrondissements sont en partie concernés : les 10ème, 14ème,15ème, 17ème, 18ème.
Donc schématiquement, au centre et à l'ouest de Paris.

En parallèle, et afin d'inciter le développement de logements sociaux dans le SCR, une règle plus favorable est également introduite en leur faveur, rendant possible de proposer en compensation 1 m² pour 1 m² et ce même dans un arrondissement du SCR (pour autant les opérations doivent se situer dans le même arrondissement).

PREMIER MODIFICATIF DE FÉVRIER 2011

• Possibilité offerte de compenser sous forme de logements sociaux sur l'ensemble du SCR, sans distinction d'arrondissement. Autrement dit, une opération de logement social développée dans le 15ème au sein du SCR peut être proposée en compensation dans le 8ème arrondissement.

• Nécessité dans certains cas de compenser désormais les locaux situés au rez-de-chaussée.

DEUXIÈME MODIFICATIF DE NOVEMBRE 2014 (APPLICABLE AU 1ER JANVIER 2015)

• Introduction de la notion d'unité de logement pour les opérations inter-arrondissements,

• Pour les arrondissements considérés comme « sensibles » (1er, 2ème, 4ème, 5ème, 6ème, 7ème, 8ème et 9ème), limitation apportée à la possibilité de compenser en totalité au

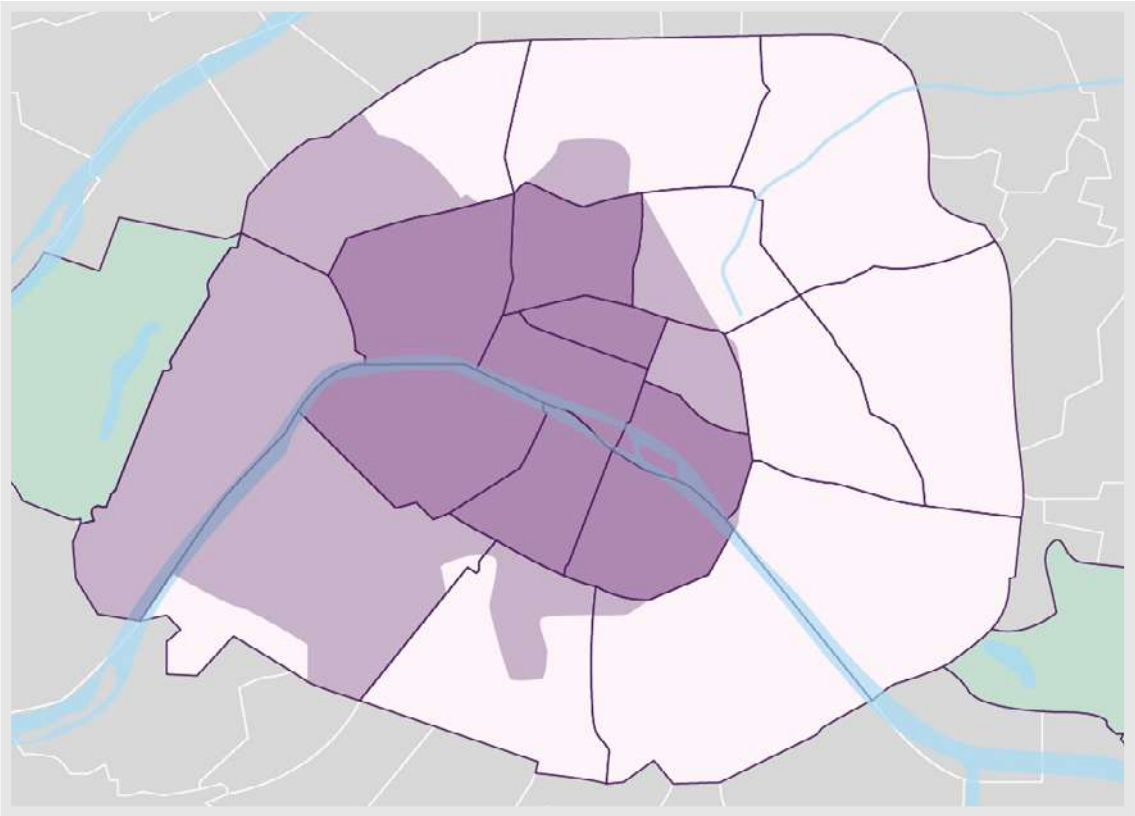
LE RÉGIME DE CHANGEMENT D'USAGE AVEC COMPENSATION (ARTICLE 2 DU RÈGLEMENT MUNICIPAL)

Hors secteur de compensation renforcée : la compensation est de 1m² pour 1m² de logement supprimé, située uniquement dans l'arrondissement de transformation

Secteur de compensation renforcée : la compensation est de 2m² pour 1m² de logement supprimé, sauf si les locaux de compensation sont transformés en logements locatifs sociaux, dans ce cas la compensation requise est de 1m² pour 1m²

Zone 50% dans l'arrondissement : au moins 50% de la surface transformée devra être compensée dans l'arrondissement de transformation. Le solde peut être compensé dans tout le secteur de compensation renforcée uniquement pour du logement social. Cette zone entre en vigueur à compter du 1er janvier 2015

Source : Paris.fr



sein du SCR par des surfaces de logement social en dehors de l'arrondissement de la demande.

A compter du 1er janvier 2015, pour ces zones (au centre de la carte ci-dessus) au moins 50% de la compensation doit provenir de l'arrondissement de la demande.
Par ailleurs, concernant les locations meublées touristique, dont la « notion » est introduite dans ce modificatif, les surfaces devront en totalité être compensées dans l'arrondissement de la demande.

Ci-dessus la carte des différents secteurs de compensation applicable à compter du 1er janvier 2015, toujours en vigueur à ce jour.

En ce qui concerne les volumes, on observe

une accélération dès 2009 avec 9.500 m² de demandes initiées.

Les pics semblent atteints en 2013 et 2014 avec 20.000 m² de demandes annuelles.
Le premier modificatif de 2011, applicable de février 2011 à décembre 2014, a fortement contribué à cette dynamique puisque ce sont près de 67.000 m² qui ont été échangés sur le marché (soit 60% du total des autorisations définitives. *Les volumes sont colorés en bleu dans le Tableau I – Volumes des m² offerts en compensation sur la période 2009-2016*).

Un ralentissement est perceptible en 2015 : les opérateurs ont anticipé dès 2014 le nouveau règlement, et il y a eu de ce fait un tarissement des gisements de **commercialité** disponibles sur le marché l'année suivante.

De plus, à compter de 2015, les nouvelles règles ont complexifié les opérations de compensation : au sein des arrondissements « clés » la règle des 50% intra-arrondissement rend désormais dépendant de la production de logement dans le même arrondissement, ce qui n'était plus le cas depuis 2011.
Autrement dit, sans opération de transformation d'un local commercial en logement, il n'est plus possible de réaliser une opération de compensation.

Nous estimons que sur la période 2011-2014, sur les 67.000 m² échangés, au moins 30.000 m² n'auraient pas pu l'être avec la « règle des 50% » introduite en 2015.

2. VOLUMES : BILAN GLOBAL ET BILAN PAR ARRONDISSEMENT

A. ACHAT DE COMMERCIALITÉ PAR ARRONDISSEMENT : CLASSEMENT PAR ORDRE DÉCROISSANT

TABLEAU II - CLASSEMENT DES ARRONDISSEMENTS " ACHETEURS "
Autorisations définitives délivrées entre 2009 et 2016
Source : WISE DÔME CONSEIL (Janvier 2017)

Arrdt.	SCR ?	achat de m² de commercialité	Nbre d'opé. de compensation	% du total	
8	SCR	39 573	124	35,0%	
9	SCR	12 011	42	10,6%	56%
16	SCR	11 388	27	10,1%	
7	SCR	9 875	44	8,7%	
1	SCR	5 391	30	4,8%	
17	SCR (en partie)	5 358	28	4,7%	27%
2	SCR	5 138	30	4,5%	
3	SCR	5 054	28	4,5%	
15	SCR (en partie)	4 915	17	4,3%	
6	SCR	3 484	21	3,1%	
11	non SCR (sf îlot)	3 407	4	3,0%	16%
10	SCR (en partie)	3 185	13	2,8%	
4	SCR	2 731	15	2,4%	
5	SCR	767	7	0,7%	
18	SCR (en partie)	319	4	0,3%	
14	SCR (en partie)	228	4	0,2%	
13	Non SCR (majo)	154	2	0,1%	
19	Non SCR	115	1	0,1%	
12	non SCR (sf îlot)	87	2	0,1%	
20	Non SCR	-	0	0,0%	
TOTAL		113 179	443	100,0%	

La répartition géographique de l'achat de commercialité semble obéir au principe de Pareto puisque la demande est concentrée sur quelques arrondissements seulement (cf. TABLEAU II – Classement des arrondissements « acheteurs »).

Le 8ème arrondissement à lui seul est à l'origine de 35% des m² achetés, avec près de 32% des opérations (124 sur 443).
Il distance de très loin les 9ème, 16ème et 7ème arrondissements, qui quant à eux présentent chacun un volume de plus 10.000 m² (légèrement moins pour le 7ème) sur notre période d'étude.

A eux quatre, ces arrondissements rassemblent près de deux tiers des volumes et un peu plus de la moitié des opérations.

Cela peut sembler paradoxal car ces arrondissements font justement partie du secteur de compensation renforcée (SCR), au sein duquel les règles de compensation sont plus contraignantes (2 m² pour 1 m²).

En revanche, comme nous l'avons précisé plus haut, les nouvelles règles introduites par les modificatifs de 2009 et 2011 leur ont également été favorables :

• Décloisonnement géographique permettant la réalisation d'opérations inter-arrondissements dans le SCR avec les opérateurs de logements sociaux,

• Règle du 1 m² pour 1 m² avec les opérateurs de logements sociaux.

B. OPÉRATIONS DE COMPENSATION : SOLDE GLOBAL ET SOLDE PAR ARRONDISSEMENT

Les compensations favorisent-elles la création de logements ?

Les demandes de changement d'usage initiées à compter de 2009 et qui ont abouti à fin 2016 sont au nombre de 390, représentant un volume de 91.934 m² de commercialité vendue.

Autrement dit, plus de 90.000 m² de surfaces neuves d'habitation sont venus s'ajouter au parc existant.
Ces 90.000 m² de logements neufs sont venus en compensation d'environ 69.000 m² de logements détruits.

Il apparaît donc que le régime des compensations fait bien mieux que de protéger le logement : il favorise son expansion.
Sur la base des opérations de compensation initiées et finalisées sur la période 2009/2016, le solde des m² créés est positif pour un volume dépassant 23.000 m², ceci représentant une création nette de plus de 800 logements [7].

D'un point de vue qualitatif, pour bon nombre d'opérations, cela a consisté à compenser la « destruction » de locaux d'habitation vacants et/ou obsolètes, par la création de logements neufs, et avec une importante proportion de logements sociaux (cf. infra

TABLEAU III - SOLDES DES OPÉRATIONS DE COMPENSATION PAR ARRONDISSEMENTS - PARIS

Sur la base des demandes de janvier 2009 à décembre 2016 (390 opérations)
Autorisations définitives délivrées entre 2009 et 2016
Source : WISE DÔME CONSEIL (Janvier 2017)

	ACHAT		VENTE		SOLDE	
Arrdt.	Total surface compensée (ou surface détruite) en m²	"Destruction" de logements*	Total surface offerte en compensation (ou surface créée) en m²	Création de logements*	Solde - Surface -	Solde - logement -
1	3 683	62	5 649	125	1 966	63
2	3 029	59	2 821	40	-208	-19
3	3 565	79	2 833	51	-732	-28
4	1 839	36	8 674	199	6 835	163
5	336	8	795	22	459	14
6	1 784	43	4 765	136	2 981	93
7	5 789	75	9 493	110	3 704	35
8	28 442	277	16 424	190	-12 018	-87
9	4 934	83	11 157	242	6 223	159
10	2 033	19	4 775	80	2 742	61
11	118	3	133	2	16	-1
12	61	2	87	2	26	0
13	139	3	154	8	15	5
14	191	4	101	5	-90	1
15	3 540	29	15 282	243	11 743	214
16	5 423	45	5 886	148	463	103
17	3 394	33	2 667	96	-728	63
18	301	4	123	6	-178	2
19	112	3	115	5	3	2
20	-	-	-	-	-	-
	68 714	**867**	**91 934**	**1 710**	**23 220**	**843**

* *estimation pour certaines opérations concernant les créations/destructions de logements*

4. Nature des logements créés et offerts en compensation).
Toutefois, le bilan arrondissement par arrondissement est très hétérogène : des arrondissements produisent plus qu'ils ne détruisent, et inversement (cf. TABLEAU III – Soldes des opérations de compensation par arrondissement – Paris).

En effet, il ressort clairement que le 8ème arrondissement agit comme un « aspirateur » à **commercialité** au sein du secteur de compensation renforcée (SCR) : le solde du 8ème s'établit à -12.000 m².
En contrepartie, d'autres arrondissements ont généré d'importants volumes : le 15ème arrondissement avec près de 12.000 m², mais également le 4ème arrondissement, ce qui peut paraître plus étonnant.

En effet, au sein du 4ème arrondissement deux importants programmes de logements sociaux ont grandement contribué à «

l'exportation » de 6.800 m² sur notre période d'étude (de 2009 à 2016).

L'image qui présenterait le 8ème comme bénéficiaire de la totalité de la création de logement du 15ème, sans pour autant être fidèle à la réalité, pose pourtant le problème du déséquilibre géographique de certaines opérations de compensations.

On comprend dès lors mieux l'esprit du modificatif de 2014, appliqué dès janvier 2015, qui introduit la « règle des 50% » (NB : dans le cas des meublés touristiques, c'est 100% des surfaces qu'il faut trouver dans l'arrondissement de la demande).

3. CARTOGRAPHIE DES OPÉRATIONS DE COMPENSATIONS

A. LOCALISATION DES SITES ACHETEURS DE COMMERCIALITÉ

Les 443 opérations de compensations concernent 387 sites. En effet, un site peut nécessiter plusieurs opérations de compensations pour devenir pleinement « commercial ».

Nous avons distingué les sites en fonction des volumes échangés en quatre catégories.

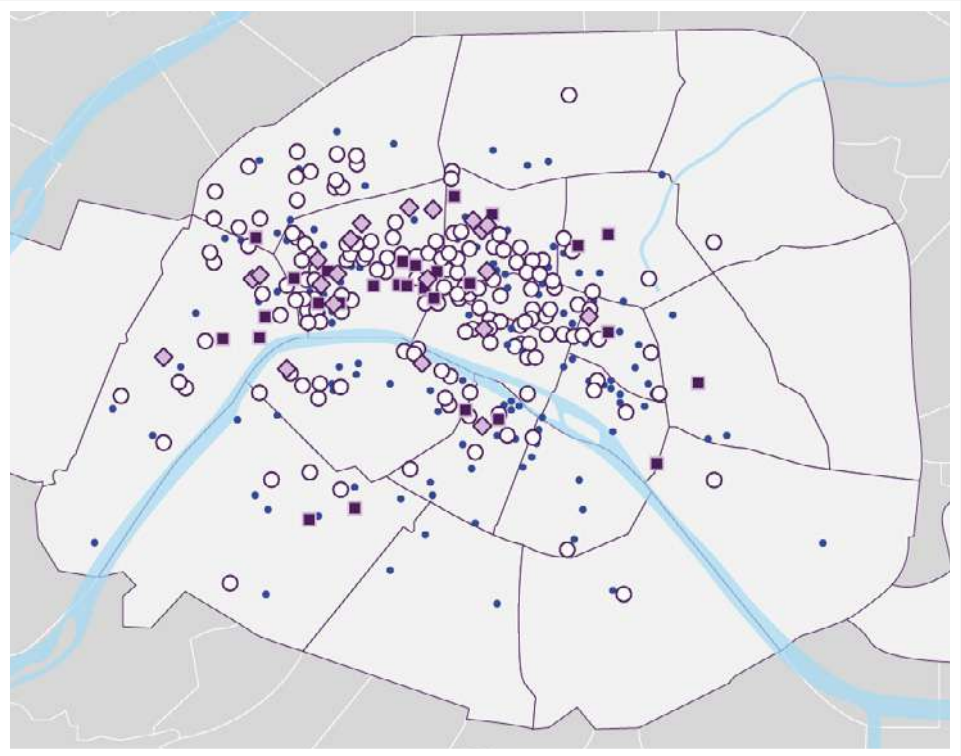
TABLEAU IV-A - SITES " ACHETEURS " DE COMMERCIALITÉ - PARIS

Autorisations définitives délivrées entre 2009 et 2016
Source : WISE DÔME CONSEIL (Janvier 2017)

Icône	Catégorie (vol. en m²)	Nbre de sites	Total des Surfaces	% des Surfaces
•	de 0 à 100 m²	151	7 240	6,4%
○	de 100 à 500 m²	183	42 456	37,5%
◇	de 500 à 1000 m²	24	16 343	14,4%
■	plus de 1000 m²	29	47 141	41,7%
		387	113 179	100%

CARTE 1 - LOCALISATION DES SITES " ACHETEURS " DE COMMERCIALITÉ DE 2009 À 2016 - PARIS

Source : WISE DÔME CONSEIL (Janvier 2017)



Outre la concentration géographique des opérations des sites acheteurs, deux dynamiques se dégagent :

• celle des petites opérations (moins de 500 m² de **commercialité** achetés), qui sont les plus nombreuses (85% des opérations, 44% du volume)

• celle des opérations plus conséquentes, pour lesquelles des immeubles entiers sont transformés (13% des opérations, 56% du volume).

B. LOCALISATION DES SITES VENDEURS DE COMMERCIALITÉ

CARTE 2 - LOCALISATION DES SITES " VENDEURS " DE COMMERCIALITÉ DE 2009 À 2016 - PARIS
Source : WISE DÔME CONSEIL (Janvier 2017)

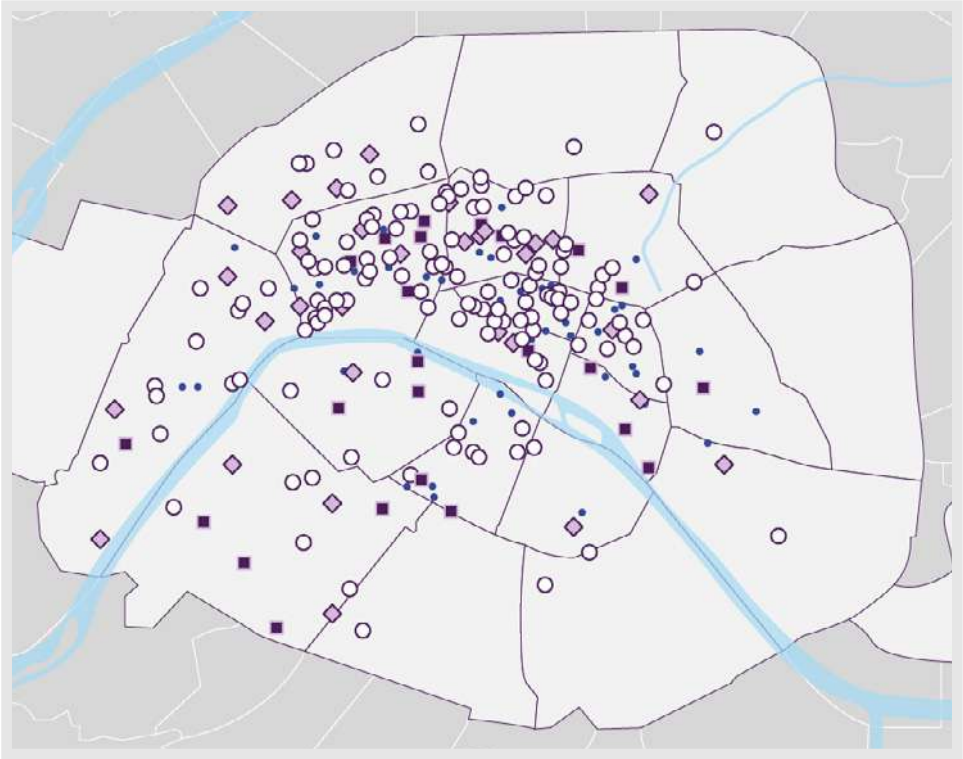


TABLEAU IV-B - SITES " VENDEURS " DE COMMERCIALITÉ - PARIS

Autorisations définitives délivrées entre 2009 et 2016

Source : WISE DÔME CONSEIL (Janvier 2017)

Icône	Catégorie (vol. en m²)	Nbre de sites	Total des Surfaces	% des Surfaces
•	de 0 à 100 m²	62	3 855	3,4%
○	de 100 à 500 m²	145	32 601	28,8%
◇	de 500 à 1000 m²	31	20 999	18,6%
■	plus de 1000 m²	26	55 724	49,2%
		264	**113 179**	**100%**

Nous avons identifié 264 sites ayant généré de la **commercialité** sur notre période d'étude.

Il peut s'agir d'opérations de taille très modeste (<100 m²) ou d'opérations de transformation d'immeubles de bureaux en logements pour plusieurs milliers de m². Parmi celles-ci, la quasi-totalité est développée par des bailleurs sociaux.

4. NATURE DES LOGEMENTS CRÉÉS OFFERTS EN COMPENSATION

TABLEAU V - RÉPARTITION DES M² DE COMMERCIALITÉ PRODUITS ENTRE LOGEMENT " PRIVÉ " ET LOGEMENT SOCIAL

Autorisations définitives délivrées entre 2009 et 2016
Classement par date des demandes de changement d'usage
Source : WISE DÔME CONSEIL (Janvier 2017)

Catégorie	<2009	Période 2009-2016	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015*	2016*
Logement "privé"		39 653	4 719	5 033	5 290	3 389	4 221	10 380	5 350	1 271
Logement social		52 281	598	4 495	5 928	12 503	15 812	9 461	912	2 573
	21 245	91 934	5 318	9 527	11 219	15 892	20 032	19 841	6 262	3 844
Part logement social (% du total)		57%	11%	47%	53%	79%	79%	48%	15%	67%

**l'ensemble des opérations de compensation n'a pas été débouclé. Le délai moyen de réalisation d'une opération de compensation est de 510 jours*

S'agissant des m² offerts en compensation, la proportion des m² provenant des bailleurs sociaux est majoritaire : elle s'établit à 57% sur la période d'étude.
La notion de m² « social », introduite par le règlement municipal de 2009, a donc parfaitement été intégrée par les opérateurs du marché de la **commercialité**.

Les bailleurs sociaux ont donc massivement contribué à la réalisation des opérations de compensation : en contrepartie, ils ont trouvé une source de financement exceptionnelle [8]. Notons toutefois que les gisements ne sont pas inépuisables : la **commercialité** n'est générée que par la production de logements issue de transformations d'immeubles « commerciaux ».

Cette production est contrainte par l'existence d'immeubles propices aux opérations de transformation, ainsi que par les règles du PLU de la Ville de Paris.

5. TYPOLOGIE DES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES À L'ORIGINE DE LA DEMANDE DE COMMERCIALITÉ

TABLEAU VI - RÉPARTITION DES M2 DE COMMERCIALITÉ PAR TYPE DE PROJETS " ACHETEURS "
Autorisations définitives délivrées entre 2009 et 2016
Source : WISE DÔME CONSEIL (Janvier 2017)

	Vol achat (m²)	Nbre d'opérations
Bureaux	65 866	248
Hôtel et Rés. Hôtelière	25 510	44
Meublés touristiques	13 157	83
Commerces	6 756	51
Autres	1 889	17
TOTAL	113 179	443

A. LES BUREAUX : LA LOCOMOTIVE DU MARCHÉ

La demande est bien entendu portée par l'extension du parc de bureaux.
Le panel des opérations est large : il peut s'agir d'une « petite » opération de compensation pour la transformation d'une loge de gardien située au rez-de-chaussée, ou d'une opération d'envergure pour le changement d'usage d'un immeuble entier.

Nous avons par exemple identifié une opération de plus de 2.000 m² pour la transformation en bureaux d'un immeuble du 16ème arrondissement.
Les opérations portant sur plus de 1.000 m² sont au nombre de 6 pour plus de 10.000 m² de **commercialité** échangés.

Toutefois, il est notable que la plupart des opérations de compensations sont de taille moyenne voire petite : elles consistent à compenser un appartement de 30 à 300 m² dans les arrondissements où les activités tertiaires sont déjà bien implantées.
Il y a 193 opérations de ce type qui représentent un volume global de plus de 34.000 m².

Le 8ème arrondissement concentre 35% des m² achetés, et le 9ème représente 15% et le 16ème 10% environ.

B. L'HÔTELLERIE : LES COMPENSATIONS ONT PERMIS LE NÉCESSAIRE RENOUVELLEMENT DU PARC HÔTELIER PARISIEN

L'activité économique qui arrive en seconde position sur le marché est l'hôtellerie. Nous avions par ailleurs analysé **le phénomène des créations d'hôtels en 2016** (9), que cela

soit en construction (non concernée par le changement d'usage) ou en conversion d'immeubles existants.

Pour les opérations de conversion d'immeubles, il est courant qu'une partie de ceux-ci soit à usage d'habitation (loge de gardien, logement de fonction, chambre de bonnes) et qu'une compensation soit nécessaire pour transformer la totalité de l'immeuble en hôtel.

Nous avons ainsi identifié 44 opérations de compensation lancées au titre d'une conversion d'un immeuble en hôtel.

La taille moyenne des opérations est plus conséquente : 8 opérations dépassent les 1.000 m² (1.700 m² en moyenne) pour un volume global de 13.500 m² environ.
Il y a également 12 opérations de plus de 300 m² pour près de 8.000 m² au total.

Les opérations de compensation étant un préalable à la délivrance des autorisations d'urbanisme portant sur un changement de destination, les opérateurs hôteliers n'ont eu d'autre choix que de sécuriser leurs demandes de changement d'usage avant de lancer leurs projets de construction.

C. LES MEUBLÉS TOURISTIQUES : UNE MENACE SANS PRÉCÉDENT POUR LE PARC DE LOGEMENTS PARISIENS

Le phénomène des meublés touristiques concerne la plupart des grandes villes touristiques. Paris est régulièrement présentée comme l'une des premières destinations touristiques mondiales, si ce n'est la première : elle est donc particulièrement concernée.

Avant d'aborder la problématique posée par les meublés touristiques sur le plan de l'urbanisme, ci-après quelques « chiffres clés » permettant de mettre nos propos en perspective :

• Le parc hôtelier parisien développe un peu plus 80.000 chambres pour environ 1.600 hôtels [10].

• Les nuitées hôtelières pour Paris intramuros ont atteint le nombre de 32 millions en 2014 [11].

• En octobre 2016, la plateforme Airbnb a reversé à la ville de Paris au titre d'un an de collecte de la taxe de séjour la somme de 5,5 millions d'euros [12]. Le montant par nuitée s'élevant à 83 centimes, on peut estimer le nombre de nuitées commercialisées par Airbnb à un peu plus de 6,6 millions sur un an (soit environ 20% du marché des nuitées hôtelières rien que pour Airbnb).

• Le nombre d'appartements proposés sur une plateforme telle qu'Airbnb s'élève à 45.000, parmi ceux-ci, 20.000 seraient illégaux [13].

• La Ville de Paris compte en 2013 un peu plus de 1,3 million de logements : 1.153.812 sont des résidences principales (dont 61% sont occupés par locataires), et il y a un peu plus de 100.000 logements vacants (c'est une constante observable depuis au moins 20 ans) [14].

• Les objectifs de production annuelle de logement pour Paris sont de l'ordre de 4.500 logements a minima [15].

• Paris est l'une des villes les plus denses au monde, avec 21.000 habitants par km² [16] : la superficie de la ville est relativement petite, et les immeubles de grande hauteur sont rares.

Avec un peu plus de 80 opérations ayant abouti, les meublés touristiques arrivent en 3ème position des activités économiques à l'origine des opérations de compensations.
Les « petites » opérations sont majoritaires : pour près de 60 opérations, la surface à compenser est inférieure à 100 m², et parmi celles-ci près de 30 opérations sont inférieures à 50 m².
En revanche, nous avons également identifié des opérations portant sur des surfaces de plusieurs centaines de m² : certains immeubles sont vraisemblablement transformés en totalité, sans pour autant faire l'objet d'une demande d'autorisation d'urbanisme.
C'est quelque peu déroutant, d'autant que les implications en termes de sécurité et d'accessibilité peuvent être les mêmes qu'un hôtel (s'agit-il d'établissement recevant du public – ERP au sens de la réglementation ? Logiquement oui).

Enfin, et surtout, le nombre d'opérations nous a semblé très faible au vu du phénomène de la location saisonnière à Paris (quand bien même il y a certainement de nombreuses opérations de compensation bénéficiant d'une autorisation de changement d'usage provisoire).
Pour rappel, les meublés touristiques désignent les investissements locatifs : il ne s'agit pas des propriétaires occupants qui louent leur résidence principale dans la limite de 120 jours par an, ou de l'activité des chambres d'hôtes. Il s'agit de locaux proposés à la location à la journée, à la semaine ou au mois pour des personnes de passage, qui n'y élisent pas domicile.

Comme précisé plus haut, on estime que près de 20.000 appartements ne respectent pas la réglementation [17].

Sur la base d'une approche purement spéculative, si l'on prend pour hypothèse que ces 20.000 appartements sont dans l'ensemble des logements de type T1 d'une surface de 20 m², la surface globale à compenser s'établit à 400.000 m².
Pour rappel, sur une période de 7 ans, 91.934 m² ont compensé la « destruction » de 68.714 m² de logements.
Pour « compenser » 400.000 m² de logements à un rythme similaire, le marché nécessiterait sans doute plusieurs dizaines d'années.

Ces éléments mis bout à bout plaident pour la mise en place d'un contrôle a priori, car l'efficacité des contrôles a posteriori semble illusoire.

C'est justement l'un des objectifs poursuivis par la Loi pour une République numérique qui a été publiée au Journal Officiel le 6 octobre 2016, qui prévoit le contrôle de l'usage avant la mise en location d'une habitation sur une plateforme telle que Airbnb, Homeaway ou le Bon Coin.

Dans son article 51, elle modifie le code du Tourisme et permet aux « communes où le changement d'usage des locaux destinés à l'habitation est soumis à autorisation préalable au sens des articles L. 631-7 et L. 631-9 du code de la construction et de l'habitation (…) [de] décider de soumettre à une déclaration préalable soumise à enregistrement auprès de la commune toute location pour de courtes durées d'un local meublé en faveur d'une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile » [(18)].

Il est prévu que ces déclarations préalables seront effectuées via un « télé-service ou par tout autre moyen prévu par la délibération instituant le régime de déclaration soumise à enregistrement » [(19)].

A la date de publication de notre article, les décrets d'application n'ont pas encore été publiés. Pour la Ville de Paris, et notamment dans certains quartiers, la mise en application d'un contrôle a priori est une « impérieuse nécessité ».

D. AUTRES (DONT COMMERCES)

Concernant cette dernière catégorie, les volumes sont beaucoup moins importants (moins de 10% du global), on notera toutefois la sur-représentation des demandes portant sur les rez-de chaussée. Les demandes consistent à agrandir une boutique, un restaurant, un cabinet dentaire ou une officine.
Les rues commerçantes des 8ème, 3ème et 4ème arrondissements sont bien représentées dans cette catégorie.

CONCLUSION : LE RÉGIME DES COMPENSATIONS, UN OUTIL AU SERVICE DE LA POLITIQUE D'URBANISME ?

Sur la période d'étude, qui s'étend de 2009 à 2016, le bilan du régime des compensations est globalement positif :

• Il protège les locaux d'habitation tout en favorisant la production de logements (plus de 20.000 m² de solde positif),

• Il permet le nécessaire renouvellement urbain en donnant une certaine flexibilité aux opérateurs immobiliers qui, à certaines conditions, peuvent « détruire » des locaux à usage d'habitation,

• Il contribue au financement de la production des logements neufs, et plus particulièrement à la production de logements sociaux.

Toutefois, l'équilibre reste très fragile :

• Les compensations sont dépendantes de la production de logement issue des transformations de locaux « commerciaux » existants : la ressource est donc limitée et, de plus en plus rare dans certains arrondissements (les 8ème et 1er arrondissements par exemple).

• Les récentes évolutions réglementaires vont progressivement être intégrées par le marché, car le mécanisme des opérations de compensations s'est complexifié lors des deux dernières années :

- La « règle des 50% » introduite par le modificatif de 2014 vise à limiter les effets pervers d'un dépeuplement de certains arrondissements au profit d'autres, mais elle nécessite quasi systématiquement la mise en œuvre d'opérations de compensation multi-sites,

- Le nouveau PLU de Paris, applicable depuis le mois d'août 2016, limite fortement la construction de locaux qui ne sont pas de l'habitation (article UG2.2). Les limites entre la notion de destination (Code de l'Urbanisme) et d'usage (Code de la Construction et de l'Habitation) sont parfois floues. D'un point de vue pratique, on peut supposer que la limitation à la construction de locaux « commerciaux » (bureaux, hôtels, activité, …) va accroître la pression exercée par les activités économiques sur les locaux existants : que ceux-ci soient à usage d'habitation ou non.

• Les nouveaux « usages » de l'immobilier vont très certainement poursuivre leur « mitage » dans les immeubles parisiens. Le phénomène des meublés touristiques est sans précédent, mais les nouvelles organisations du travail ou le développement des « start-ups », en créant de nouveaux modes de fonctionnement vont également impacter l'utilisation des locaux à usage d'habitation.

Le régime des compensations peut apparaître comme un mécanisme archaïque, mais il a fait ses preuves. Il s'agira certainement de l'adapter au cours des prochaines années, la Loi pour une République numérique nous y invite en ce qui concerne la nécessaire numérisation des procédures

administratives.
Sur le plan de l'urbanisme parisien, et pour pousser un peu plus loin la réflexion, pourquoi ne pas considérer les compensations comme un outil « vertueux » pour le renouvellement urbain et alternatif aux servitudes d'urbanisme ? Les servitudes sont fidèles à leur étymologie, et n'appréhendent bien souvent le développement des projets immobiliers que sur la base de contraintes.

Le régime des opérations compensation est bien plus pragmatique : d'un certain point de vue, elles s'appuient sur les moyens financiers des activités économiques pour développer et financer de nouveaux logements.

DATE DE PUBLICATION
Janvier 2017

AUTEUR
Jean-Philippe DUCHÊNE
Gérant de WISE DÔME CONSEIL

wisedome.fr · Tous droits réservés
Ne pas reproduire sans autorisation

WISE DÔME CONSEIL est un cabinet de conseil indépendant, intervenant sur le conseil en changement d'usage (intermédiation en commercialité) et sur le conseil en investissements hôteliers (transaction, montage d'opérations).
Pour en savoir plus sur nos recherches ou pour être accompagné sur l'un de vos projets, n'hésitez pas à nous contacter.

NOTES ET RÉFÉRENCES

NOTES ET RÉFÉRENCES

(1) Voir dans l'ouvrage *Changement d'usage des locaux d'habitation* – 2ème Edition – mars 2016 : Auteurs : Guillaume DAUDRÉ et Patrick WALLUT – Page 3 ; §9 et §10 . ISBN 978-2-7110-2466-7
Il s'agit de l'ouvrage de référence sur le changement d'usage.

(2) Antoine HINFRAY, *La réforme de l'affectation immobilière : RD immo. 2005*, p.309

(3) Legifrance : **Article L631-7 du CCH / Modifié par LOI n°2014-366 du 24 mars 2014 – art. 16 https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000019286878&cidTexte=LEGITEXT000006074096**

(4) Article L631-7-1 et Article L631-7-3 du CCH et dans l'ouvrage « Changement d'usage des locaux d'habitation » op. cit. p 229 §D. L'installation des professions libérales.

(5) Comme nous le précisons dans notre introduction, nous ne disposons que des autorisations définitives de changement d'usage : les autorisations provisoires de changement d'usage ne sont pas comptabilisées, elles ne sont pas publiées tant que le local offert en compensation n'est pas effectivement transformé. Les volumes sont donc amenés à évoluer à la hausse. Toutefois au vu de nombre d'opérations analysées (443 sur plus de 300 sites) et du délai moyen de réalisation des opérations de compensation (513 jours), nous estimons que nous disposons d'un échantillon représentatif.

(6) Les règlements municipaux de 2009, 2011, 2014 et 2016 apportent également des nouveautés en ce qui concerne les demandes de changement d'usage à caractère personnel, mais ce n'est pas l'objet de nos travaux.

(7) En ce qui concerne le nombre de logements, nous avons procédé pour certaines opérations à des estimations sur la base des surfaces. A noter toutefois, les créations de logements sociaux ou de foyers pour les 13ème,14ème,18ème et 19ème qui présentent une taille moyenne réduite. Il s'agit de chambres ou de T1.

(8) Une estimation conservatrice, sur la base d'un prix moyen de 1.000 € HT par m² de **commercialité** cédé, s'élèverait à 52 M€ HT.

(9) Voir notre article **https://www.wisedome.fr/actualites/developpement-hotelier/** ou encore notre contribution à l'étude de l'ORIE « L'immobilier hôtelier en Ile-de-France, octobre 2016 »

(10) Source : OTCP – Paris Info. Le Tourisme à Paris – chiffres clés 2015 (publié en juillet 2016)

(11) Source : OTCP – Paris Info. Le Tourisme à Paris – chiffres clés 2014 (page 11 – Chiffres clés)

(12) Source : La Tribune 29 septembre 2016 **http://www.latribune.fr/economie/france/taxe-de-sejour-airbnb-5-5-millions-d-euros-reverses-a-paris-en-un-an-602962.html**

(13) Source : Les Echos 30 juin 2016 : **Airbnb : 20.000 logements seraient dans l'illégalité à Paris http://www.lesechos.fr/30/06/2016/lesechos.fr/0211082718653_airbnb—20-000-logements-seraient-dans-l-illegalite-a-paris.htm**

(14) Insee (juin 2016) : chiffres du logement pour la Ville de Paris

(15) Programme Local de l'Habitat de Paris 2011 à 2016 – Bilan à mi-parcours (juin 2016) / objectif 1 / page 8

(16) Wikipedia / densité urbaine : **https://fr.wikipedia.org/wiki/Densit%C3%A9_urbaine**

(17) Enquête de France Inter (17 juin 2016) : Sylvain Trochet, « Airbnb s'accapare le Cœur de paris » **https://www.franceinter.fr/emissions/l-enquete/l-enquete-17-juin-2016**

(18) Loi pour une République numérique (octobre 2016) sur Legifrance : **https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do;jsessionid=AD3AC8EA138B338F2186EEADB3A36935.tpdila12v_1?idArticle=JORFARTI000033203192&cidTexte=JORFTEXT000033202746&dateTexte=29990101&categorieLien=id**

(19) Analyse de l'ANIL (octobre 2016) **https://www.anil.org/documentation-experte/analyses-juridiques-jurisprudence/analyses-juridiques/analyses-juridiques-2016/analyses-juridiques-loi-pour-une-republique-numerique/**

ARTICLE L.631-7 DU CODE DE LA CONSTRUCTION ET DE L'HABITATION : COMPENSATIONS ET MARCHÉ DE LA COMMERCIALITÉ À PARIS DE 2009 À 2016

WISE DÔME CONSEIL SARL au capital de 20 000 € · 44, rue Pasquier 75008 PARIS · RCS Paris 539 699 223 · Tél : +33 (0)1 53 43 93 00 · contact@wisedome.fr
www.wisedome.fr · Tous droits réservés · Ne pas reproduire sans autorisation