

L'AGRÉMENT EN ÎLE-DE-FRANCE : UN FREIN À L'ÉVOLUTIVITÉ DES IMMEUBLES ?

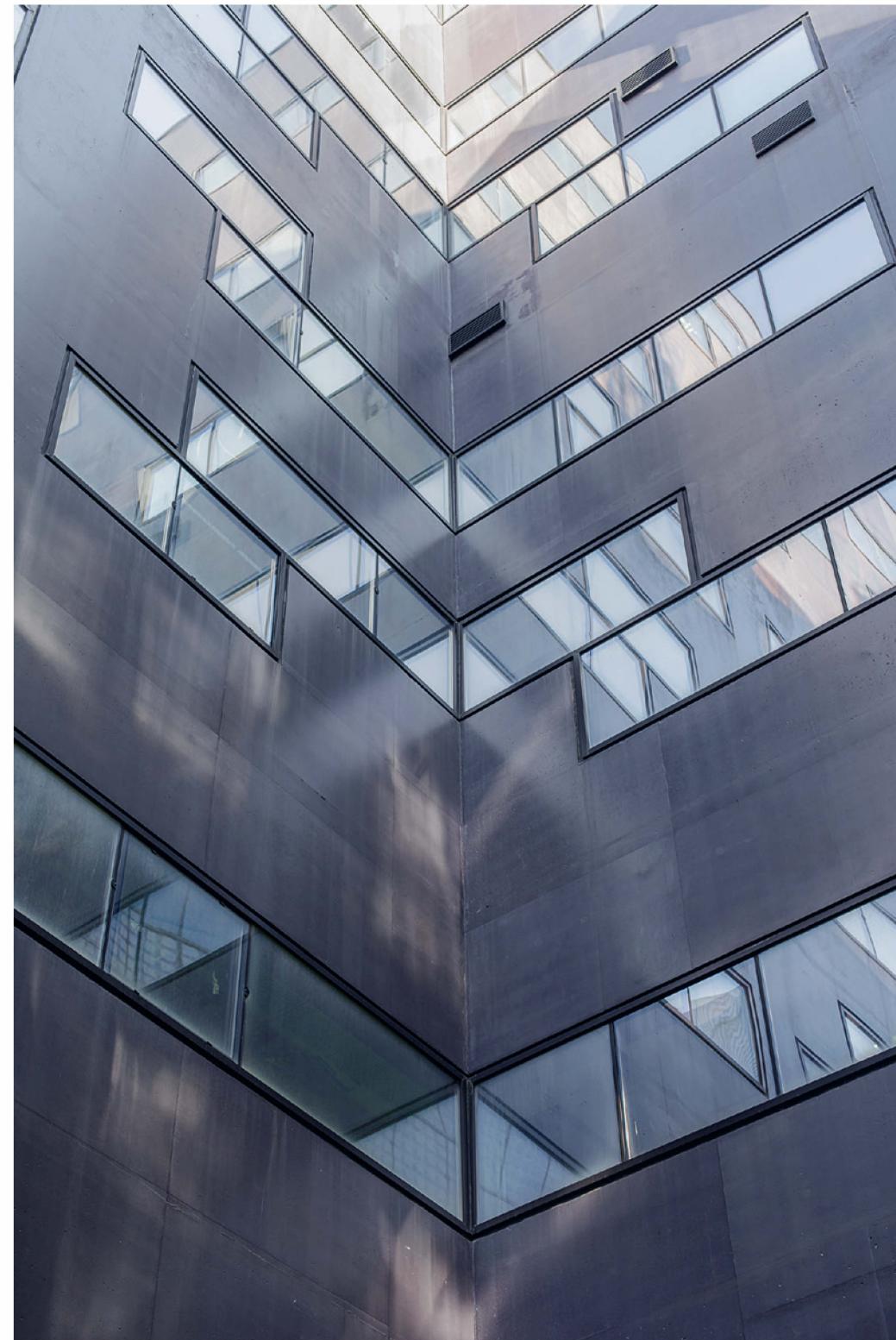


Cadre général

L'agrément est une autorisation administrative préalable à certaines opérations relatives à des activités économiques en région Île-de-France.

C'est un outil de régulation qui permet aux pouvoirs publics de contrôler la concentration d'entreprises au regard de la nécessité d'un équilibre entre les constructions destinées à l'habitation et celles destinées aux activités tertiaires. Les critères à prendre en compte pour la décision d'agrément montrent très clairement que les enjeux portent prioritairement sur l'aménagement du territoire et sur la politique de la ville, notamment au développement du logement social et de la mixité sociale.

La finalité de cette réglementation est expliquée dans la circulaire n° 96-38 du 14 juin 1996 : « *L'agrément permet à la puissance publique d'orienter les acteurs économiques, publics et privés, dans leurs choix quant à la localisation de leurs activités afin de favoriser une répartition aussi équilibrée que possible des activités économiques entre la région Île-de-France et l'ensemble du territoire national, d'une part, au sein même de la région Île-de-France, d'autre part, ce qui constitue un élément essentiel de la politique d'aménagement et de développement du territoire dont la loi du 4 février 1995 a fixé les orientations. C'est en effet l'un des*



moyens dont disposent les pouvoirs publics pour infléchir l'implantation d'activités économiques dans les villes dont le développement doit être soutenu (villes nouvelles, par exemple), pour contribuer à la redynamisation des régions en déclin ou encore à la reconversion des bassins désindustrialisés ».

C'est ainsi que toute opération tendant à la construction, la reconstruction, la réhabilitation ou l'extension de tous locaux ou installations servant à des activités industrielles, commerciales, professionnelles, administratives, techniques, scientifiques ou d'enseignement est susceptible d'entrer dans le champ de la réglementation de l'agrément. Il s'agit des opérations entreprises par toute personne physique ou morale de droit privé, ou de droit public lorsque le champ d'action de la personne morale relève en majeure partie du secteur concurrentiel.

Si depuis l'apparition du principe de l'agrément en 1955, la nature des opérations soumises à agrément est restée presque identique, les exceptions et les exonérations ont en revanche évolué à de nombreuses reprises. A ce jour, les dispositions relatives à l'agrément sont issues principalement des lois du 4 février 1995 et du 13 février 2000 et du décret n° 95-690 du 9 mai 1995, modifié notamment en 2000, 2002 et 2007, codifiés aux articles L. 510-1 et suivants et R. 510-1 et suivants du Code de l'urbanisme. Un projet de décret est par ailleurs à ce jour en cours d'écriture.

Le champ d'application de l'agrément résulte de la combinaison de trois critères cumulatifs :

- La localisation géographique,
- La nature de l'activité économique projetée,
- La nature de l'opération (tendant à l'implantation de l'activité).

La circulaire de 1996 indique : « Ces trois critères doivent toujours être croisés et si le projet se trouve en dehors du champ de la procédure au regard d'un seul de ces critères, l'agrément n'a pas à être sollicité ».

Bien que le champ de l'agrément apparaisse comme très général, sont prévus un certain nombre de cas de dispenses répondant à des situations ou des objectifs particuliers. Ces exonérations sont basées soit sur la situation géographique (article R. 510-6 1°), soit sur la catégorie des locaux ou encore les surfaces de l'opération.

Concernant ces deux derniers points, le tableau suivant résume les principes et exceptions :

| CRITÈRE | PRINCIPE : AGRÈMENT REQUIS | EXCEPTION : EXONÉRATION D'AGRÈMENT |
|-----------------------|---|--|
| Nature de l'opération | <p>Les opérations concernées sont celles tendant :</p> <ul style="list-style-type: none"> • à la construction neuve ; • à l'extension de locaux ; • à la réhabilitation ; • à la démolition / reconstruction ; • au changement de destination. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Les opérations portant sur la reconstruction ou la réhabilitation de bureaux sans extension de surface. 2. Lorsque ces opérations ajoutées à celles éventuellement réalisées sur le même site au cours des douze mois précédents portent sur une surface de plancher inférieure à : <ul style="list-style-type: none"> • 1.000 m² pour la construction de locaux destinés à un usage technique, scientifique, d'enseignement ou de bureaux, • 5.000 m² pour la construction de locaux destinés à un usage industriel sans utilisateur déterminé ou à un usage d'entrepôt. |
| Secteur d'activité | <p>Toute activité :</p> <ul style="list-style-type: none"> • industrielle, • commerciale, • professionnelle, • administrative, • technique, • scientifique, • d'enseignement. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Les magasins de vente 2. Les locaux à usage industriel par un utilisateur déterminé 3. Les salles de spectacles cinématographiques 4. Les locaux à usage d'équipement hospitalier 5. Les locaux d'internat à usage scolaire ou des résidences universitaires. |

La décision d'agrément, qui est une autorisation complémentaire et préalable à l'autorisation de construire, répond à un objectif plus large d'aménagement du territoire que le PLU, qui lui se concentre seulement sur l'échelle communale ou intercommunale.

Face à la multiplication des autorisations administratives nécessaires à l'évolution des immeubles, on peut comprendre la réticence des opérateurs à concevoir leurs opérations dans une logique de mutabilité sur le long terme. Toutefois, les récentes orientations d'aménagement qui ont été adoptées le 1^{er} novembre dernier par la Préfecture d'Île-de-France incitent à une plus grande mixité qui est de nature à faciliter à l'échelle des territoires une mutabilité plus facile des immeubles.

Les orientations d'aménagements adoptées par la Préfecture de région pour l'instruction des demandes d'agrément en vigueur depuis le 1^{er} novembre 2018

Dans le cadre de ces orientations, il est fait le constat que « la métropole francilienne présente un déséquilibre est-ouest historiquement ancré en matière de production de logements et de bureaux. Il est source de disparités sociales et fiscales. (...)

La mise en œuvre du schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) de 1994 ne s'est pas accompagnée du rééquilibrage attendu.

Au contraire, la concentration de l'emploi dans le centre et l'ouest de la métropole parisienne, amorcé au début des années 2000, s'amplifie. Cet objectif de rééquilibrage a été repris dans le SDRIF, approuvé le 27 décembre 2013. (...)

Elle doit encourager une offre de bureaux sur certains territoires qui soit accompagnée d'une offre supplémentaire de logements pour éviter l'aggravation des déséquilibres et offrir aux salariés des territoires des opportunités de logement à proximité ».

Les objectifs poursuivis par l'État, dans le cadre de ces orientations, visent à :

- encourager à la mixité urbaine en privilégiant les projets mixtes développant concomitamment des logements pour les ménages franciliens ;
- contribuer à la mixité sociale en s'assurant que les ressources foncières disponibles des communes carencées au titre de la loi SRU soient également dévolues au logement social ;
- accompagner la requalification du parc tertiaire obsolète ;
- s'assurer de la création de logements dans les territoires déséquilibrés du centre et de l'ouest de l'agglomération parisienne avant d'agréer de nouvelles surfaces, pour contribuer à l'équilibre entre habitat et activités (création d'un coefficient de compensation qui requiert la production de 3 m² de logements pour 1 m² de bureau créé).

La nouvelle politique de la Préfecture de la Région Île-de-France contribue ainsi à réfléchir en fonction des territoires et des enjeux à une plus grande mixité des projets. Le nouveau mécanisme de compensation, perçu aujourd'hui par les opérateurs comme un obstacle important au développement des immeubles de bureaux, doit être au service de l'évolution des usages et constituer un atout pour la mutabilité des immeubles à l'échelle territoriale.

Approval is an administrative authorisation prior to certain operations relating to economic activities in the Greater Paris region. It is a precondition for planning permission.

It is a regulatory instrument that allows public authorities to monitor the concentration of companies in view of the need for a balance between buildings intended for housing and those intended for service sector activities.

In addition to its area of application and its legal structure, as set out in Articles L.

510-1 and R. 510-1 et seq. of the Town Planning Code, the Prefecture of the Greater Paris Region, on the 1st of November of last year, issued detailed guidelines simplifying the processing of applications for approval. These guidelines are presented through several objectives that contribute to the rebalancing of the territories by encouraging an availability of office space that must be complemented by an additional supply of housing.



Entretien avec Guillaume Crief,

Responsable du bureau de l'immobilier d'entreprise, Direction régionale et Interdépartementale de l'Équipement et de l'Aménagement

Comment l'évolutivité des immeubles de bureaux est-elle prise en compte dans le cadre de la politique de l'agrément ? Comment est-il possible de concilier les objectifs de cette réglementation avec l'évolutivité des immeubles ?

L'évolutivité des immeubles est aujourd'hui davantage prise en compte dans la politique de l'agrément, bien qu'elle soit considérée différemment en fonction du secteur géographique et de l'enjeu qui y réside en matière d'équilibre habitat-activité.

Quelques éléments de contexte pour resituer la problématique. Depuis 2016 et l'écllosion d'une forte dynamique de projets de bureaux dans la métropole du Grand Paris, le Préfet de région a souhaité cadrer davantage la délivrance des agréments, notamment dans le centre et l'ouest, afin de ne pas aggraver significativement les déséquilibres historiques. Il s'agit du périmètre d'attention renforcée (périmètre jaune carte ci-contre).

Ainsi l'administration a introduit depuis le 1^{er} novembre 2018 un système de compensation à l'échelle de l'EPT ou de l'EPCI, afin de justifier la création de SDP de bureau supplémentaire dans la demande d'agrément. Ces compensations sont exprimées soit en logements créés avec un coefficient de compensation de 3, soit en bureaux démolis avec un coefficient de 1 à la condition que ces bureaux supprimés, par démolition ou par

changement de destination, aient servi à créer des logements. Pour faciliter les restructurations de bureaux obsolètes, ces compensations ne sont cependant pas exigées jusqu'à 10 % d'extension.

L'agrément intègre donc l'évolutivité d'un immeuble de bureaux vers le logement du fait de la compensation qu'il pourrait générer, afin de permettre de nouvelles surfaces de bureaux ailleurs sur le territoire. De plus, le rapport de 3 entre les deux types de compensation va clairement au bénéfice de la suppression de bureaux : la réversibilité vers le logement dans le périmètre d'attention renforcée est ainsi d'autant plus valorisable auprès d'opérateurs souhaitant produire des surfaces nouvelles significatives de bureaux.

Dans le reste du territoire d'application de la loi SRU (périmètre orange), l'attention de l'administration sur les développements tertiaires significatifs est moins prégnante même si la commercialisation de grandes surfaces interroge dans certains secteurs où le marché est peu dynamique. Dans ce cas, l'évolutivité des surfaces de bureaux vers le logement constitue un facteur facilitant l'obtention de l'agrément. Les nouvelles attentes des utilisateurs de bureaux (balcons, terrasses, mixité urbaine, accessibilité par les transports, espaces verts...) offrent de plus des atouts indéniables pour une réversibilité potentielle vers le logement.

