

RAPPORT
ÉTUDE RELATIVE À L'UTILISATION
DES LOCAUX DE PIED D'IMMEUBLE
PAR LES BAILLEURS SOCIAUX PARISIENS

- Juin 2011 -

N° 09-11

Rapporteurs :

[.....], inspecteur,

[.....], attaché principal.

Le Maire de Paris

06 FEV. 2009

NOTE

à l'attention de

Madame

Directrice Générale de l'Inspection Générale

Objet : Utilisation des pieds d'immeubles par les bailleurs sociaux parisiens

Les bailleurs sociaux disposent de nombreux pieds d'immeubles diversement occupés (associations, professions libérales, commerces) et pour lesquels les prix pratiqués, les dépôts de garantie que doivent apporter les locataires sont très variables.

Je souhaite qu'une évaluation des pratiques développées par ces bailleurs soit réalisée afin de dresser un bilan et d'étudier les pistes d'amélioration possibles dans l'utilisation de ces locaux notamment afin de favoriser l'installation de commerces de proximité.

Vous vous interrogerez sur la participation des Mairies d'arrondissement aux choix faits par ces bailleurs.

Vous bénéficierez de l'appui du Secrétariat Général et de la Direction du Logement et de l'Habitat de la Ville de Paris au cours de cette mission.

Votre rapport me sera remis fin 2009. *Vien cordialement*



Bertrand DELANOË

NOTE DE SYNTHÈSE DU RAPPORT

ÉTUDE RELATIVE À L'UTILISATION DES LOCAUX DE PIED D'IMMEUBLE PAR LES BAILLEURS SOCIAUX PARISIENS

L'Inspection générale a été chargée par le Maire de Paris de réaliser une étude sur l'utilisation par les bailleurs sociaux parisiens de leurs locaux de pied d'immeuble, avec pour objectifs d'évaluer les pratiques des bailleurs en matière de loyers et de garanties financières demandés aux locataires, d'examiner le rôle des mairies d'arrondissement dans les choix effectués par ces organismes et de proposer des pistes d'amélioration pour favoriser l'installation de commerces de proximité.

Suivant une approche statistique globale, à la fin de 2007, Paris comptait au total 260 000 locaux en rez-de-chaussée, dont 84 000 affectés à un usage autre que le logement. On observait une nette opposition géographique en ce qui concerne les transformations de ces rez-de-chaussée, les arrondissements de l'Ouest perdant des logements au profit de locaux professionnels et le mouvement inverse se produisant dans certains arrondissements du centre et, plus encore, dans le Nord-Est parisien.

Quatre bailleurs sociaux - Paris Habitat, la RIVP, la SGIM et la SIEMP - présentent la double caractéristique d'être liés à la Ville de Paris sur le plan organique, celle-ci étant représentée à leur conseil d'administration, et de réaliser la grande majorité des logements sociaux qu'elle contribue à financer. L'étude est donc centrée sur ces organismes.

A eux quatre, ceux-ci gèrent actuellement à Paris quelque 6500 locaux d'activités, soit 7,7 % du total recensé de 84 000, principalement situés dans la moitié Est et dans le centre.

Paris Habitat gère 3 508 locaux (54 %), la RIVP 2 150 (33 %), la SGIM 592 (9 %) et la SIEMP 245 (4 %). Ce parc a augmenté ces dernières années, et devrait s'accroître encore dans les années à venir.

Ces locaux sont réalisés grâce à des prêts classiques et/ou des fonds propres des bailleurs, et donc hors financement du logement social, la Ville garantissant toutefois en partie le remboursement des prêts.

Si les financements sont distincts, les loyers des locaux sont fongibles avec ceux des logements, et représentent une part significative du chiffre d'affaires des bailleurs (environ 10 % pour Paris Habitat, la RIVP et la SGIM).

L'optimisation des recettes d'exploitation tirées des locaux est d'autant plus importante pour les bailleurs que ceux-ci sont des acteurs essentiels du programme municipal de logement social, qu'ils doivent réaliser et ensuite gérer en respectant des contraintes financières strictes.

Conformément au statut des baux commerciaux, en cas de cession de fonds de commerce, le bailleur ne peut normalement s'opposer à la cession du bail au nouvel exploitant du fonds. Ce n'est qu'en cas de mise en location d'un local neuf ou rénové, de relocation après départ volontaire du locataire ou de cession du droit au bail avec changement d'activité que le bailleur peut, soit choisir le nouveau locataire, soit au moins influencer sur le choix de l'activité qui sera exercée dans les lieux.

Sur la période 2007-2009, l'analyse effectuée en tenant compte de ces contraintes juridiques pour les quatre organismes objet de l'étude fait apparaître que **chaque année en moyenne près de 300 mouvements sont intervenus pour lesquels le bailleur pouvait influencer sur le choix du nouveau locataire ou de la nouvelle activité.**

Une gestion judicieuse de ce flux, destiné à s'accroître dans l'avenir avec la livraison de nouveaux programmes immobiliers, pourrait constituer un levier efficace de dynamisation urbaine dans les principaux quartiers concernés.

Une autre analyse portant sur les nouvelles attributions intervenues sur la période 2007-2009 montre une certaine variété des secteurs d'activité ayant fait l'objet de ces attributions, puisque celles-ci ont bénéficié à des locataires au profil divers : commerces de proximité ou non, professions libérales, artisans, associations, etc. Cependant, les nomenclatures employées par les quatre bailleurs sont hétérogènes et quelquefois partiellement renseignées : c'est pourquoi il est préconisé l'utilisation d'une grille d'activités unique pour donner à la Ville une visibilité satisfaisante dans ce domaine.

S'agissant de la commercialisation de leurs locaux, les bailleurs ont adopté, soit une organisation déconcentrée (Paris Habitat et RIVP), soit une organisation centralisée (SGIM et SIEMP), leur choix semblant lié principalement à la plus ou moins grande importance de leur parc de locaux et de logements. Les bailleurs ont en tous les cas le souci de professionnaliser cette fonction eu égard à sa spécificité.

Il est signalé la possibilité pour les bailleurs sociaux de recourir aux services de commercialisateurs spécialisés et préconisé de leur faire étudier les coûts et les avantages comparés de cette formule au regard de leur organisation actuelle.

La vacance des locaux d'activités des quatre bailleurs est globalement contenue.

Le niveau de loyer visé par les quatre organismes est celui du marché, ce qui se traduit par des loyers différents selon l'arrondissement, la rue, voire le trottoir, le type de local et la nature de l'activité.

Toutefois, **une tarification favorable est appliquée à certaines catégories d'associations**, les bailleurs ayant pour objectif d'apporter une aide aux associations oeuvrant au service d'un intérêt public local, notamment dans les quartiers de la « politique de la ville ». Si Paris Habitat, la RIVP et la SGIM ont formalisé les règles qu'ils appliquent, il n'en va pas de même pour la SIEMP : il est recommandé à cette dernière société, afin d'éviter tout risque d'arbitraire, de fixer également un barème des loyers applicables aux associations.

Les garanties financières (dépôt de garantie, caution) demandées aux nouveaux locataires sont hétérogènes entre les bailleurs. Elles sont parfois strictes, pouvant alors exercer un effet dissuasif sur certains candidats, mais sont généralement négociables. Il est préconisé d'harmoniser ces garanties et d'instituer un régime privilégié pour certaines cibles d'activités ou de locataires dont on souhaite favoriser l'installation. Il est également recommandé d'inviter les bailleurs à informer systématiquement les candidats locataires sur les aides à l'installation proposées par divers organismes soutenus par la Ville.

En tant que collectivité publique, la Ville dispose de plusieurs outils lui permettant d'influer sur l'évolution du tissu d'activités des quartiers parisiens.

Ainsi, le Plan local d'urbanisme édicte-t-il des règles de protection de différents axes commerciaux. Ce dispositif est complété par celui des changements de destination ou d'usage, placé dans tous les cas sous la responsabilité de la Ville. En revanche, pour des raisons pratiques, le droit de préemption urbain ne constitue pas pour la Ville un levier d'action sur l'affectation des locaux de pied d'immeuble.

Lorsque la réalisation de nouveaux locaux s'intègre à une opération d'aménagement urbain, l'aménageur mandaté par la Ville peut, à l'occasion des cessions de terrains, imposer aux constructeurs des prescriptions concernant l'utilisation des locaux d'activités, voire leur faire obligation d'en confier la gestion à un tiers opérateur.

En revanche, dans le cas d'une opération immobilière en secteur diffus, seule une concertation entre le bailleur et la Ville peut permettre à celle-ci d'orienter l'affectation future des locaux : les bailleurs font valoir sur ce point l'intérêt d'effectuer le choix correspondant dès le montage financier du programme, compte tenu de son incidence sur les prévisions d'exploitation.

Deux pistes d'amélioration sont donc proposées dans le rapport : d'une part, contrairement à la pratique actuelle, assortir la garantie municipale de remboursement des prêts servant au financement des locaux d'un engagement sur leur affectation à tel ou tel type d'activité ; d'autre part, organiser une concertation entre le bailleur et les services municipaux (DDEEES, autres directions sectorielles, réseau des Maisons des associations...) pour déterminer en temps opportun le type d'utilisation retenu.

Par ailleurs, les relations établies entre les autorités municipales et les bailleurs sociaux pour l'attribution des locaux gérés par ces derniers ne sont pas suffisamment organisées.

En effet, si l'article L 411-7 du code de la construction et de l'habitation (CCH) fait obligation aux organismes d'HLM de soumettre à l'avis du maire de la commune leurs propositions d'attribution de locaux, l'application de cette règle est à l'heure actuelle imparfaite.

D'une part, les organismes d'HLM disposant d'un patrimoine à Paris, si l'on excepte Paris Habitat, ne remplissent pas cette obligation ; d'autre part, les pratiques adoptées sur ce point par les quatre bailleurs sociaux objet du rapport sont hétérogènes : on observe des différences entre les bailleurs sur le moment de la saisine et sur l'instance à saisir (DDEEES ou Maire d'arrondissement), ainsi que des interférences entre cette procédure et le dispositif, géré par la DDEEES, de bourse en ligne des locaux vacants.

Parallèlement à cette situation confuse, certaines mairies d'arrondissement, préoccupées par les phénomènes de déqualification affectant des quartiers situés dans leur ressort territorial, ont noué des liens avec les bailleurs sociaux avec pour objectif d'avoir connaissance de l'offre et de la demande de locaux et d'influer sur les choix relatifs à leur utilisation.

Il ressort de cette analyse la nécessité de réorganiser les relations entre les bailleurs sociaux et les autorités municipales en matière d'attribution de locaux.

Plusieurs propositions sont présentées à cet égard dans le rapport : d'une part, clarifier les objectifs d'aménagement urbain commercial poursuivis par la Ville afin d'orienter en conséquence l'utilisation par les bailleurs sociaux de leurs locaux ; d'autre part, fixer de manière précise la procédure de consultation du Maire de Paris sur les propositions d'attribution des bailleurs et étendre son application à tous les organismes d'HLM exerçant une activité à Paris ; en troisième lieu, déléguer aux Maires d'arrondissement qui le souhaitent la compétence consultative confiée au Maire de Paris par la loi, en leur proposant de s'appuyer sur le « référent territorial » de la DDEEES - ce qui favoriserait la cohérence entre l'échelon local et le niveau central -, ainsi que sur la Maison des associations (MDA) présente dans leur arrondissement ; enfin, compte tenu de son utilité pour les bailleurs comme pour les candidats à la location, développer la bourse en ligne des locaux vacants gérée par la DDEEES, en demandant à tous les bailleurs sociaux exerçant une activité à Paris d'y participer.

Le rapport aborde ensuite les actions « volontaristes » menées par la Ville au profit des territoires fragiles.

Il s'agit tout d'abord des deux missions « Vital'quartier », spécifiquement conçues pour des territoires touchés par la désertification commerciale ou la mono-activité économique. Les 11 périmètres concernés comptent 19 000 commerces, soit près d'un tiers des 61 800 commerces ou services commerciaux occupant des rez-de-chaussée à Paris.

Opérateur de ces missions, la SEMAEST dispose d'une large gamme d'instruments, et le dispositif donne lieu sous l'égide des Maires d'arrondissement concernés à une concertation régulière avec les acteurs locaux.

Sur le plan financier, il est prévu qu'à la fin des opérations les charges et les produits s'équilibrent. La Ville y contribue cependant sous la forme d'une aide à caractère définitif de 4,8 M€, et surtout d'avances remboursables d'un montant total de 91,5 M€ destinées à couvrir le besoin de trésorerie lié aux opérations.

A la fin de 2010, au titre des deux opérations « Vital'quartier », la SEMAEST maîtrisait au total 340 locaux, soit à peu près l'équivalent du flux annuel de locaux sur l'affectation desquels les quatre bailleurs sociaux objet de l'étude peuvent influencer.

Le recours par la Ville à un opérateur chargé d'assurer l'affectation et, le cas échéant, la gestion dans la durée de locaux de pied d'immeuble tend depuis quelques années à se développer. Cette formule apparaît adaptée à des situations dans lesquelles l'intervention de l'opérateur se situe en amont de la réalisation des locaux et/ou porte sur un ensemble de locaux présentant des caractéristiques particulières (locaux insalubres, locaux situés dans un même bâtiment ou groupe de bâtiments, locaux gérés antérieurement par un service unique...).

En revanche, l'hypothèse parfois évoquée d'un transfert à un (ou plusieurs) opérateur(s) spécialisé(s) de l'ensemble de la gestion des locaux des bailleurs sociaux - c'est-à-dire non seulement leur commercialisation, mais aussi l'exécution des baux sur toute leur durée - **n'apparaît pas réaliste**, ne serait-ce que parce que ces organismes trouvent dans les recettes de loyer correspondantes des ressources utiles à la mise en œuvre du programme municipal de logement social.

Les quartiers classés en « politique de la ville » se caractérisent par un tissu économique moins dense et plus fragile que les autres, ce qui justifie des actions de soutien. Dans cette perspective, la Ville a conclu avec une quinzaine de bailleurs sociaux et sociétés d'économie mixte une convention définissant les objectifs qu'ils s'engagent à poursuivre conjointement dans ces quartiers, objectifs au rang desquels figurent le soutien à la vie associative et le développement des activités économiques.

Cependant, ces objectifs ne sont pas assortis d'obligations précises, ce qui explique que la convention n'ait reçu qu'une application très partielle et inégale.

C'est pourquoi, à l'instar de la pratique adoptée en matière de « gestion urbaine de proximité », il est préconisé la passation, pour chaque quartier de la « politique de la ville », d'un accord opérationnel liant les bailleurs sociaux du quartier et la Ville en matière d'utilisation des locaux de pied d'immeuble.

Il est enfin signalé que, dans deux quartiers de la « politique de la ville », des expériences pionnières ont été conduites avec pour principal objectif de requalifier le tissu des activités économiques et sociales.

La commission « pieds d'immeuble » du quartier de la Goutte d'Or et la « charte commerciale » du quartier des Portes Montmartre et de Clignancourt, si elles fonctionnent de manière empirique et chacune de manière différente compte tenu d'un contexte local particulier, obéissent à **une même démarche consistant pour les partenaires intéressés (Ville, bailleur(s), acteurs économiques...) à mettre en commun un diagnostic urbain, des objectifs de requalification et une méthode de sélection des candidats à la location.**

Compte tenu des résultats obtenus grâce à cette démarche, la question se pose d'une éventuelle extension de celle-ci à d'autres quartiers de la « politique de la ville », où les besoins de requalification du tissu des activités présentent une acuité particulière.

En conclusion, il apparaît que l'utilisation par les bailleurs sociaux de leurs locaux de pied d'immeuble met en jeu deux politiques publiques différentes, celle du logement social et celle du développement économique et social des quartiers.

Leur complémentarité ne peut être garantie que si la Ville définit clairement les objectifs qu'elle poursuit en matière d'installation d'activités dans les différents quartiers parisiens, et mobilise des outils efficaces de coordination de tous les acteurs intéressés (directions municipales concernées, mairies d'arrondissement, bailleurs sociaux, sociétés d'aménagement urbain, représentants du monde économique, associations...).

Une impulsion et des arbitrages des autorités politiques et administratives de la Ville sont sans doute nécessaires pour concrétiser cette perspective.

Rapporteurs :

[.....], inspecteur,

[.....], attaché principal.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	8
1. LES DONNEES STATISTIQUES GLOBALES	9
2. LA GESTION DE LOCAUX DE PIED D'IMMEUBLE PAR LES BAILLEURS SOCIAUX PARISIENS	11
2.1. <i>Quatre bailleurs sociaux principalement concernés</i>	11
2.2. <i>Les différentes catégories de locaux et leur régime juridique</i>	11
2.2.1. La valeur relative des critères permettant de distinguer plusieurs catégories de locaux	12
2.2.2. Le statut des baux commerciaux, une protection renforcée du locataire	13
2.3. <i>Un parc relativement modeste, mais en augmentation</i>	14
2.4. <i>Des locaux dont les bailleurs sociaux tirent des ressources utiles à la mise en œuvre du programme municipal de logement social</i>	18
2.5. <i>La rotation des locataires</i>	19
2.5.1. Près de 300 mouvements annuels de locataires pour lesquels le bailleur dispose d'une marge de choix	19
2.5.2. Une certaine variété des secteurs d'activité concernés par les nouvelles attributions	23
2.6. <i>Différents types d'organisation pour assurer la commercialisation des locaux</i>	26
2.6.1. Les organisations déconcentrées : Paris Habitat et la RIVP	27
2.6.2. Les organisations centralisées : la SGIM et la SIEMP	28
2.6.3. La possible externalisation de la fonction commerciale	28
2.6.4. La vacance contenue des locaux professionnels	29
2.7. <i>Les conditions financières de la location</i>	30
2.7.1. Des loyers en principe au prix du marché	30
2.7.2. Des garanties financières à harmoniser	32
2.7.3. Pour les associations, une tarification à la fois favorable et différenciée	35
3. LES LIMITES DE L'INTERVENTION MUNICIPALE	38
3.1. <i>Les leviers d'action issus du droit de l'urbanisme</i>	38
3.1.1. Les règles fixées dans le Plan local d'urbanisme (PLU)	38
3.1.2. Les changements de destination ou d'usage	40
3.1.2.1. Les transformations de logements en bureaux ou en locaux à usage professionnel ou mixte	40
3.1.2.2. Les transformations de locaux d'activités en logements	40
3.1.3. La mise en œuvre du droit de préemption	40
3.1.3.1. Le droit de préemption urbain	40
3.1.3.2. Le droit de préemption des fonds, droits au bail commercial et terrains faisant l'objet de projets d'aménagement commercial	41
3.2. <i>La programmation des nouveaux locaux d'activités</i>	42
3.2.1. La programmation de locaux réalisés dans le cadre d'opérations d'aménagement urbain	42
3.2.2. La programmation de locaux implantés dans des immeubles de logements sociaux construits ou rénovés en secteur diffus	43

3.3. Une liaison insuffisamment organisée entre les bailleurs sociaux, les services de la DDEEES et les mairies d'arrondissement	45
3.3.1. Une bourse parisienne des locaux professionnels à louer gérée par la DDEEES.....	45
3.3.2. Les relations des bailleurs sociaux avec les autorités municipales en matière d'attribution de locaux professionnels	45
3.3.2.1. L'avis consultatif du maire de la commune sur les propositions d'attribution des locaux commerciaux dépendant des organismes d'HLM.....	45
3.3.2.2. Les pratiques hétérogènes des bailleurs sociaux	46
3.3.2.3. Les initiatives de certaines mairies d'arrondissement	47
3.3.3. Une nécessaire clarification des procédures et des objectifs	49
4. LES ACTIONS « VOLONTARISTES » ENGAGEES PAR LA VILLE AU PROFIT DES TERRITOIRES FRAGILES	53
4.1. « Vital'quartier », un dispositif spécifique pour des territoires touchés par la désertification commerciale ou la mono-activité économique.....	53
4.1.1. Les modes d'intervention de la SEMAEST	54
4.1.2. Un important soutien financier de la Ville	56
4.1.3. Le bilan quantitatif des missions « Vital'quartier » 1 et 2 à la fin de 2010	57
4.2. Vers une spécialisation accrue de la gestion des locaux d'activités dépendant de la Ville et de ses partenaires ?	58
4.3. La « politique de la ville », un cadre propice à une intervention ciblée	60
4.3.1. La convention Ville de Paris-bailleurs sociaux	60
4.3.2. Des expériences pionnières positives	62
4.3.2.1. La commission « pieds d'immeuble » du quartier de la Goutte d'Or	62
4.3.2.2. La « charte commerciale » du quartier des Portes Montmartre et Clignancourt..	64
4.3.2.3. L'extension possible de ce type de dispositif à d'autres quartiers de la « politique de la ville »	67
CONCLUSION	68
TABLEAU DES RECOMMANDATIONS	69
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	71
PROCEDURE CONTRADICTOIRE	
ANNEXES	

INTRODUCTION

Par note du 6 février 2009, l'Inspection générale a été chargée par le Maire de Paris de réaliser une étude sur l'utilisation de leurs locaux de pied d'immeuble par les bailleurs sociaux parisiens.

L'étude a pour objet d'évaluer les pratiques des bailleurs en matière de loyers et garanties financières demandés aux locataires et de proposer les voies et moyens d'une meilleure utilisation de ces locaux, dans la perspective en particulier du développement de l'installation de commerces de proximité.

La participation des mairies d'arrondissement aux choix effectués en ce domaine par les bailleurs est mentionnée comme un point à examiner dans le cadre de l'étude.

Après une brève présentation du parc parisien de locaux de pied d'immeuble dans son ensemble, le présent rapport analyse la composition du parc des quatre principaux bailleurs sociaux liés à la Ville, son évolution et les modalités de sa gestion.

Il traite ensuite des divers outils « de droit commun » mobilisables par la Ville, à l'échelon central comme à celui des mairies d'arrondissement, pour orienter l'affectation par les organismes intéressés de leurs locaux de pied d'immeuble, et met en lumière les limites de ces dispositifs ou les insuffisances dont souffre actuellement leur mise en œuvre.

Enfin, une dernière partie du rapport est consacrée à une mise en perspective des actions menées par la Ville dans des quartiers dont la fragilité économique lui a semblé justifier de sa part une démarche « volontariste » de redynamisation.

Formulées au fil des développements du rapport, les préconisations des rapporteurs, destinées à permettre une meilleure utilisation par les principaux bailleurs sociaux parisiens de leurs locaux de pied d'immeuble, sont récapitulées à la fin de celui-ci.

1. LES DONNEES STATISTIQUES GLOBALES

Suivant l'Atelier parisien d'urbanisme (APUR), Paris compte quelque 260 000 locaux en rez-de-chaussée¹, ce chiffre englobant les commerces, locaux professionnels et logements.

En excluant les logements, l'APUR à fin 2007 comptait 84 017 locaux en rez-de-chaussée dont 76 160 (91 %) occupés et 7 857 (9 %) vacants, les locaux occupés se répartissant en 61 777 commerces et services commerciaux (81 %) et 14 383 autres locaux (19 %), ces derniers étant occupés par des activités ne relevant ni du commerce de détail, ni d'un service commercial : commerces de gros, services aux entreprises, locaux médicaux, ateliers en boutique et bureaux en boutique².

Sur la période 2003-2007, on constate globalement une grande stabilité de ces données, avec toutefois quelques évolutions divergentes selon le type d'occupation : légère baisse du nombre de locaux affectés au commerce de gros et aux services aux entreprises, mais légère hausse de celui des locaux médicaux et des bureaux en boutique, et surtout hausse de près de 16 % du nombre des ateliers en boutique. On remarque également sur cette période une diminution de 4 % du nombre de locaux vacants.

Par ailleurs, la stabilité globale observée s'accompagne de deux mouvements de sens inverse, à savoir les transformations de logements en locaux d'activités et les transformations de locaux d'activités en logements.

Entre le 1er janvier 2002 et le 31 décembre 2006, ont en effet été enregistrés, d'une part 745 changements d'usage de logements en rez-de-chaussée de moins de 500 m² transformés en locaux d'activités, et d'autre part 926 changements de destination de locaux d'activités en rez-de-chaussée de moins de 500 m² transformés en logements³.

Ces mutations, si elles concernent une proportion très faible du nombre total de locaux concernés, ne sont pas tout à fait équilibrées puisque les transformations de locaux en logements à rez-de-chaussée sont un peu plus nombreuses que les changements inverses.

Cet écart est d'ailleurs plus important en réalité, dans la mesure où entre 15 et 20 % des transformations de logements en locaux d'activités correspondent au renouvellement de l'autorisation de changement d'usage, celle-ci étant délivrée à titre personnel et devant donc être renouvelée à chaque changement de titulaire.

Mais, surtout, elles marquent une nette opposition géographique.

A côté, en effet, de quelques arrondissements - les 4^{ème}, 5^{ème}, 6^{ème}, 12^{ème}, 13^{ème} et 14^{ème} - où les deux mouvements s'équilibrent, on observe que les arrondissements de l'ouest - les 7^{ème}, 8^{ème}, 15^{ème}, 16^{ème} et 17^{ème} - perdent des logements en rez-de-chaussée au profit de locaux d'activités, en grande majorité des locaux professionnels, tandis que le phénomène inverse se produit dans certains arrondissements du centre - les 1^{er}, 2^{ème} et 9^{ème} - et plus encore dans le quart Nord-Est parisien, couvert par les 3^{ème}, 10^{ème}, 11^{ème}, 18^{ème}, 19^{ème} et 20^{ème}.

¹ Cf. « Les transformations de locaux en rez-de-chaussée à Paris » (APUR - janvier 2008).

² Données du recensement 2007 de la banque de données sur le commerce parisien (BD-com) publié en janvier 2009.

³ Cf. l'étude précitée de l'APUR sur les transformations de locaux en rez-de-chaussée. Il est signalé dans cette étude que le nombre réel de transformations, quel qu'en soit le sens, est très vraisemblablement supérieur à celui enregistré, un certain nombre d'entre elles étant réalisées en dehors des procédures qui leur sont normalement applicables.

Ainsi, comme le note l'APUR, « *cette répartition géographique reproduit sensiblement la géographie sociale de Paris... Les quartiers les plus aisés sont en effet des localisations de choix pour les professions libérales, alors que les quartiers populaires connaissent davantage de problèmes de vacance des locaux commerciaux, souvent transformés en logements* ».

2. LA GESTION DE LOCAUX DE PIED D'IMMEUBLE PAR LES BAILLEURS SOCIAUX PARISIENS

2.1. Quatre bailleurs sociaux principalement concernés

La Ville de Paris est en relation avec un grand nombre d'organismes de logement social aux statuts très divers - établissement public, entreprise sociale pour l'habitat⁴, société d'économie mixte, association « Loi Besson »⁵ ... - susceptibles, en tant que tels, de construire et gérer des immeubles de logements sociaux comportant en rez-de-chaussée des locaux d'activités.

Dans ce cadre, elle leur accorde des concours financiers (subventions et/ou garanties d'emprunt) qui s'ajoutent aux « aides à la pierre » de l'Etat, et en retour elle bénéficie de droits de réservation sur une partie des logements réalisés.

Parmi ces organismes, quatre présentent la double caractéristique d'être étroitement liés à la Ville sur le plan organique et de réaliser une grande majorité des opérations de logement social financées par celle-ci.

Il s'agit de Paris Habitat-OPH, établissement public municipal⁶, de la Régie immobilière de la Ville de Paris (RIVP), de la Société immobilière d'économie mixte de la Ville de Paris (SIEMP) et de la Société de gérance d'immeubles municipaux (SGIM), ces derniers organismes étant tous trois des sociétés d'économie mixte dont le capital est majoritairement détenu par la Ville et où celle-ci détient par conséquent la majorité au conseil d'administration.

Ces quatre organismes sont en outre les principaux partenaires de la Ville pour la réalisation de programmes de logements sociaux : les opérations pour lesquelles l'un ou l'autre d'entre eux est maître d'ouvrage ont représenté au cours de la période 2007-2009 entre 60 et 70 % des logements aidés par la Ville.

Eu égard à ces éléments, il est apparu pertinent de centrer la présente analyse sur l'utilisation des locaux de pied d'immeuble gérés par ces quatre bailleurs sociaux, ce choix n'excluant pas naturellement des comparaisons ponctuelles avec les pratiques de tel autre bailleur social disposant d'un patrimoine sur le territoire parisien.

Paris Habitat-OPH, la RIVP, la SIEMP et la SGIM gèrent à eux quatre environ 6 500 locaux d'activités en pied d'immeuble situés sur le territoire parisien, soit une superficie totale de plus de 878 821 mètres carrés⁷.

L'effectif de ce parc représente 7,7 % des quelque 84 000 locaux en rez-de-chaussée recensés par l'APUR.

2.2. Les différentes catégories de locaux et leur régime juridique

Les locaux d'activités dépendant des quatre bailleurs sociaux précités sont affectés à des usages divers : commerces, activités artisanales, associations, bureaux pour des professionnels libéraux ou des services administratifs, etc....

⁴ Il s'agit de la nouvelle dénomination des sociétés anonymes d'HLM.

⁵ Ayant pour objet notamment l'insertion et le logement des personnes défavorisées, les associations « loi Besson » sont agréées par l'Etat pour la maîtrise d'ouvrage de logements sociaux et peuvent bénéficier à ce titre des aides à la pierre correspondantes.

⁶ Son conseil d'administration est majoritairement composé de personnes désignées par la Ville, ayant voix délibérative.

⁷ Les données transmises aux rapporteurs par la RIVP ne font pas la distinction entre Paris et la banlieue, mais celle-ci précise que la quasi-totalité de son parc de locaux professionnels est située à Paris.

2.2.1. La valeur relative des critères permettant de distinguer plusieurs catégories de locaux

L'affectation de tel local d'activités à tel usage est en partie commandée par ses caractéristiques physiques et son aménagement (implantation le long d'une voie, existence d'une devanture), mais ces critères n'ont pas de valeur absolue.

Ainsi, une boutique de commerçant peut être située sur cour ; des bureaux peuvent être en étage comme en pied d'immeuble ; tel magasin comportant une devanture qui donne sur la rue peut être affecté à l'exercice d'une profession libérale, etc.

Sur le plan du droit de l'urbanisme, c'est à l'occasion de la délivrance du permis de construire l'immeuble dont dépend le local professionnel qu'est fixée la destination de ce dernier. A Paris, le règlement du « plan local d'urbanisme » (PLU) définit, outre l'habitation, sept destinations : l'hébergement hôtelier, les bureaux, le commerce, l'artisanat, l'industrie, l'entrepôt et les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif.

Après sa construction ou sa rénovation, un local peut être l'objet de plusieurs changements de destination, plus ou moins importants. Lorsque le changement n'a que peu d'incidence, voire aucune, sur l'aménagement intérieur ou l'aspect extérieur du local - par exemple dans le cas de transformation de commerce en artisanat ou en bureau -, le bailleur est souvent conduit à ne pas modifier sa destination au sens du droit de l'urbanisme. En effet, tout changement de destination déclaré aux services chargés de l'instruction des autorisations d'urbanisme (permis de construire, déclarations préalables de travaux) implique une procédure et donc des délais, et dans certains cas des conséquences sur le plan fiscal⁸.

Dans ces conditions, les statistiques des bailleurs, lorsqu'elles sont fondées sur la destination d'origine des locaux sans tenir compte d'éventuels changements successifs d'activités, ne reflètent pas nécessairement la nature actuelle de l'activité exercée.

Le régime juridique dont relève le bail conclu entre l'organisme bailleur et le locataire ne permet pas non plus de classer sans ambiguïté les locaux d'activités en catégories homogènes.

En effet, aux termes de l'art. L145-1-I du Code de commerce, la législation des baux commerciaux s'applique aux baux des immeubles ou locaux dans lesquels un fonds est exploité, que ce fonds appartienne, soit à un commerçant ou à un industriel immatriculé au registre du commerce et des sociétés, soit au chef d'une entreprise immatriculée au répertoire des métiers, accomplissant ou non des actes de commerce...⁹.

Par ailleurs, la location des locaux affectés à un usage exclusivement professionnel, c'est-à-dire ceux dont le locataire exerce une activité professionnelle civile comme celle d'avocat, de notaire, de médecin, de dentiste, de vétérinaire, d'expert-comptable, d'architecte, d'agent d'assurances, etc., est en principe soumise au régime des baux professionnels défini à l'art. 57 A de la loi du 23 décembre 1986¹⁰.

⁸ Ainsi, la transformation d'un commerce en bureaux entraîne l'obligation de paiement des taxes sur les bureaux.

⁹ L'art. L. 145-2-I du même code étend l'application du régime des baux commerciaux aux locaux ou immeubles abritant des établissements d'enseignement, des régies communales, des entreprises publiques à caractère commercial, des sociétés coopératives, des caisses d'épargne, des artistes (graphistes ou plasticiens), ainsi que, sous certaines conditions, aux locaux appartenant à l'État, à certaines collectivités territoriales et aux établissements publics.

¹⁰ Loi n°86-1290 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière.

Cependant, les parties contractantes peuvent convenir d'appliquer à une telle location le statut des baux commerciaux¹¹, de telle sorte qu'il n'y a pas de corrélation entre conclusion d'un bail commercial et exploitation dans les lieux loués d'un fonds de commerce, artisanal ou industriel.

De même, lorsque le locataire d'un local d'activités est une association, le régime juridique applicable est en principe celui du bail de droit commun, tel que défini dans le Code civil¹². Toutefois, une association et son bailleur peuvent, s'ils en sont d'accord, adopter le régime des baux professionnels ou même celui des baux commerciaux.

2.2.2. Le statut des baux commerciaux, une protection renforcée du locataire

La législation des baux commerciaux a pour principal objet de protéger les droits du locataire sur le fonds de commerce qu'il exploite dans les lieux loués, fonds constitué d'un ensemble d'éléments corporels et incorporels dont le plus important est la clientèle.

En effet, pour un commerçant, un artisan ou un industriel, le non-renouvellement du bail relatif au local où il exerce son activité a toutes chances d'être particulièrement préjudiciable à celle-ci, puisque c'est dans ce local qu'il a constitué et fidélisé sa clientèle.

Il n'y a pas lieu de faire ici une présentation détaillée de cette législation spécifique, une telle présentation débordant le cadre du présent rapport. Il importe en revanche de rappeler ceux de ses principes fondamentaux qui ont une forte incidence sur la gestion des baux concernés par les bailleurs.

Exposés brièvement, ces principes sont les suivants.

- Tout d'abord, **la durée d'un bail commercial ne saurait être inférieure à neuf ans**, alors que la durée minimale retenue pour les baux professionnels est de six ans.

Le bailleur peut mettre fin au bail à l'expiration de chaque période triennale, mais ne peut y procéder que dans des cas très limités¹³.

En outre, **lorsque le bailleur refuse le renouvellement du bail, il doit sauf dans certains cas exceptionnels payer au locataire évincé une indemnité dite d'éviction, égale au préjudice causé par le défaut de renouvellement**. Cette indemnité comprend notamment la valeur marchande du fonds de commerce, déterminée suivant les usages de la profession, augmentée éventuellement des frais normaux de déménagement et de réinstallation, ainsi que des frais et droits de mutation à payer pour un fonds de même valeur.

Quant au locataire, s'il ne peut lui aussi, et sauf dispositions contractuelles contraires, donner congé qu'à l'expiration de chaque période triennale, il n'a pas en revanche à donner les raisons de son départ.

¹¹ Cette faculté, d'abord admise dans certaines décisions de jurisprudence, a été consacrée par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 qui a modifié en ce sens l'art. L 145-2 du Code de commerce.

¹² Cf. les articles 1713 à 1762 du Code civil.

¹³ Il s'agit de la construction, reconstruction ou surélévation de l'immeuble, de la réaffectation du local d'habitation accessoire au local commercial ou de l'exécution des travaux prescrits ou autorisés dans le cadre d'une opération de restauration immobilière ou encore de la démolition de l'immeuble dans le cadre d'un projet de renouvellement urbain (cf. art. L. 145-4, al. 3, L. 145-18, L. 145-21, L. 145-23-1 et L. 145-24 du Code de commerce).

Ces règles marquent une différence sensible avec celles applicables aux baux professionnels, puisque, s'agissant de ces derniers, l'article 57 A de la loi du 23 décembre 1986 permet moyennant un préavis de six mois la dénonciation par l'une ou l'autre des parties du contrat à son échéance, et ouvre en outre au locataire la faculté de dénoncer celui-ci à tout moment.

- L'une des stipulations les plus importantes du bail commercial est la **clause de destination** qui détermine les activités pouvant être exercées par le locataire dans les lieux loués.

Certains baux commerciaux stipulent des clauses dites "tous commerces", le preneur étant alors en droit d'exercer n'importe quelle activité commerciale dans les locaux loués, sous réserve qu'elle ne soit pas contraire à la loi, à l'ordre public, aux bonnes mœurs et, le cas échéant, au règlement de copropriété.

D'autres, au contraire, définissent de manière stricte l'activité que le locataire est autorisé à exploiter¹⁴ et, en cas d'usage non conforme, prévoient la possibilité pour le bailleur de demander la résiliation du contrat par voie judiciaire ou le non-renouvellement sans indemnité d'éviction.

Les baux prévoyant une destination spécifique ont naturellement une valeur moindre, toutes choses égales d'ailleurs, que les autres. La décote correspondante peut être importante. Cependant, ce phénomène peut être contrebalancé par une hausse du loyer lors du changement de preneur.

- Le locataire est libre de céder son bail à l'acquéreur de son fonds de commerce ou de son entreprise¹⁵.

En revanche, la cession du seul droit au bail peut être prohibée. Celle-ci correspond généralement à un changement d'activité, et donc de destination, ce qui permet au bailleur de s'y opposer s'il l'estime opportun.

Cet ensemble de règles dérogoires au droit commun du bail est sous-tendu par la volonté du législateur de protéger les exploitants d'activités économiques, c'est-à-dire les locataires, ce qui limite très fortement la liberté de gestion des bailleurs.

Outre le strict encadrement de la gestion du contrat par le bailleur, le statut des baux commerciaux se révèle complexe à mettre en œuvre du fait de sa technicité et implique donc que celui-ci se dote des compétences correspondantes et, dans les affaires les plus délicates, recoure aux services de juristes extérieurs spécialisés.

2.3. Un parc relativement modeste, mais en augmentation

Les données statistiques communiquées aux rapporteurs par les bailleurs sociaux incluent parfois celles concernant les « locaux collectifs résidentiels » (LCR) et les hôtels industriels ou d'activités.

Les LCR sont « conçus pour permettre aux habitants de se réunir, à la fois pour prendre en charge, dans le cadre de leurs associations, la vie quotidienne dans les immeubles et pour exercer des activités de loisirs... qui favorisent l'instauration des rapports de voisinage nécessaires à la vie du quartier »¹⁶. En outre, conformément à la loi du 22 juin 1982

¹⁴ Il est également possible que le bail contienne une clause d'enseigne ou d'approvisionnement exclusif ou de non-concurrence ou encore d'interdiction de sous-location par le preneur à un tiers du local objet du contrat.

¹⁵ La jurisprudence admet toutefois les clauses restrictives du droit de céder. Ainsi, le preneur peut être tenu, avant de procéder à la cession du bail à l'acquéreur de son fonds de commerce, d'obtenir l'agrément du bailleur, ce qui permet à ce dernier de vérifier, notamment, la solvabilité du cessionnaire.

¹⁶ Circulaire n° 86-27 du 12 mars 1986 relative aux locaux collectifs résidentiels publiée au Bulletin officiel du ministère chargé du logement.

relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs, l'accès de ces locaux aux résidents doit être gratuit : le principe de gratuité découle de leur financement, inclus dans le coût global de construction de l'ensemble d'habitation concerné.

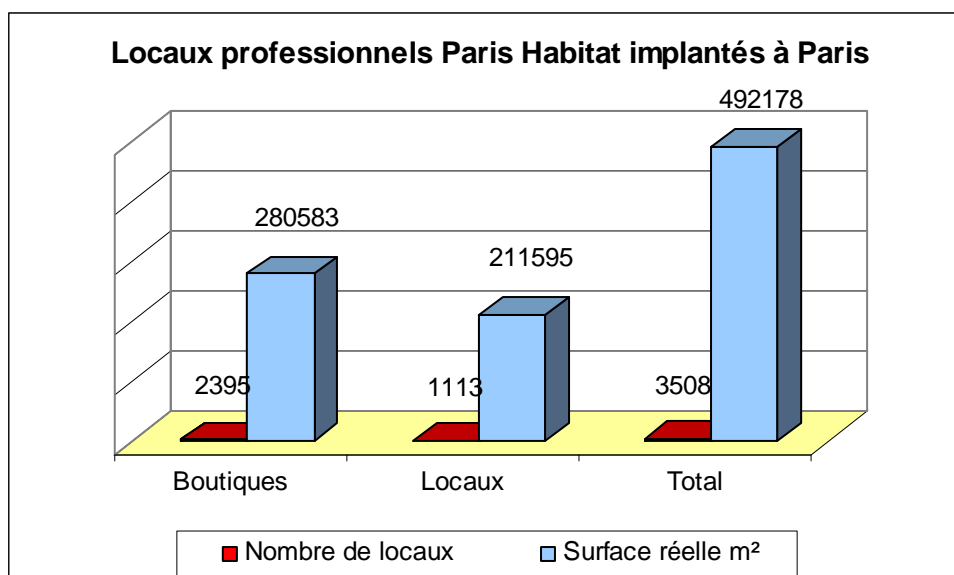
Les conditions de mise à disposition et l'usage spécifiques de cette catégorie de locaux justifient qu'on exclue celle-ci du champ de la présente étude.

La même solution est ici retenue pour les hôtels industriels ou d'activités gérés par les bailleurs sociaux compte tenu de la configuration même des lieux et de leur mode d'organisation.

Les données chiffrées concernant les LCR comme les hôtels industriels ont donc été systématiquement distraites des statistiques présentées ci-après.

Dans ses statistiques, Paris Habitat distingue les « boutiques » et les « locaux ». Cette distinction est simplement faite en fonction de l'existence d'une devanture ou d'une vitrine, qui induit un usage commercial (cas de la « boutique »), ou de son absence (cas du « local »).

Graphique 1 :



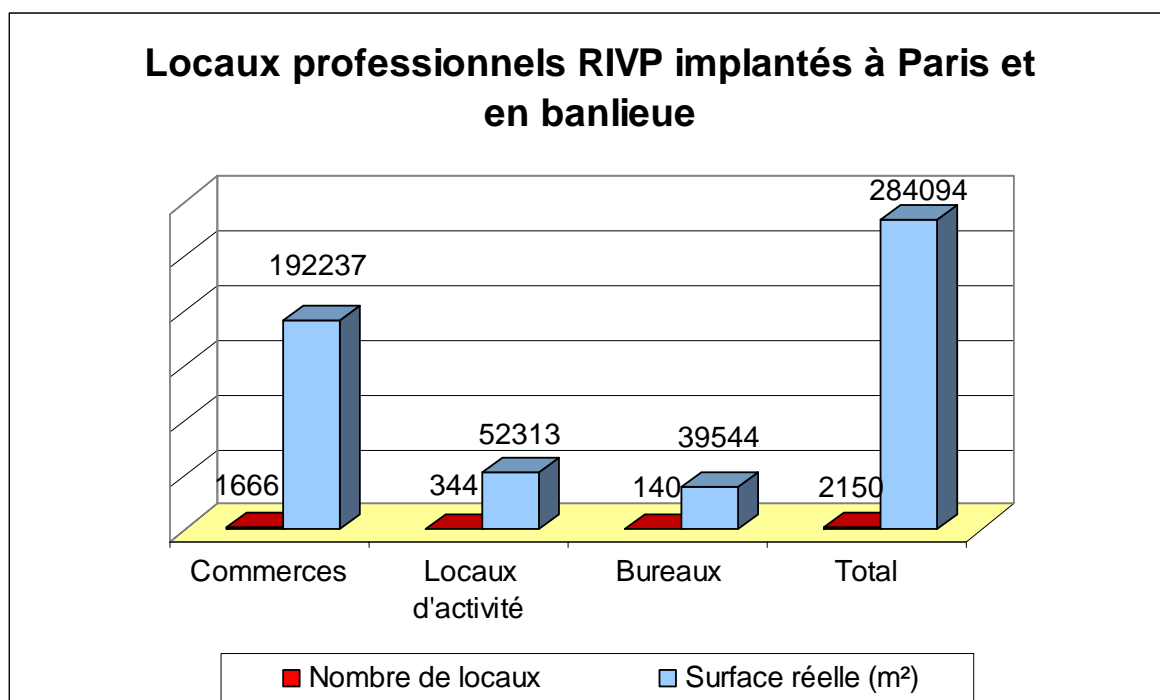
Données de juin 2010

Entre la fin 2005 et la mi-2010, le nombre de locaux professionnels de Paris Habitat situés à Paris s'est accru de plus de 30 %, cette augmentation résultant pour partie d'acquisitions d'immeubles comportant des locaux professionnels. Le montant total des loyers annuels hors taxes, tous types de locaux confondus, a crû dans des proportions similaires sur cette période.

En termes de répartition géographique, on observe que cinq arrondissements (13ème, 15ème, 18ème, 19ème et 20ème) concentrent près des deux tiers des locaux d'activités (64 % du nombre, représentant 65 % des surfaces).

A la fin de 2009, la RIVP gérait 2 150 locaux professionnels à Paris et en banlieue, étant rappelé que la proportion de ceux situés en dehors de Paris est extrêmement faible. Le tableau suivant en présente la répartition.

Graphique 2 :

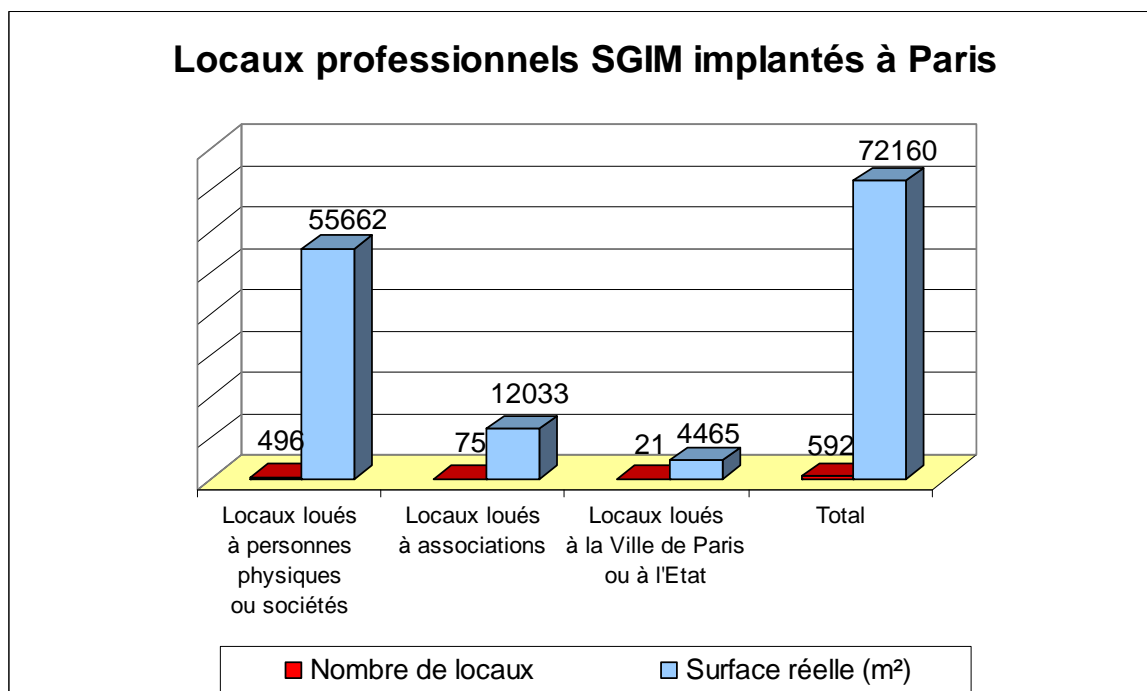


Données au 31 décembre 2009

Six arrondissements regroupent près de 64 % des 1647 commerces situés à Paris : il s'agit par ordre décroissant des 20ème, 19ème, 13ème, 12ème, 4ème et 14ème.

A la mi-2010, la SGIM gérait 592 locaux d'activités.

Graphique 3 :



Données au 1er juillet 2010

Parmi les 496 locaux loués à des personnes physiques ou à des sociétés, 33 seulement sont à usage de bureau.

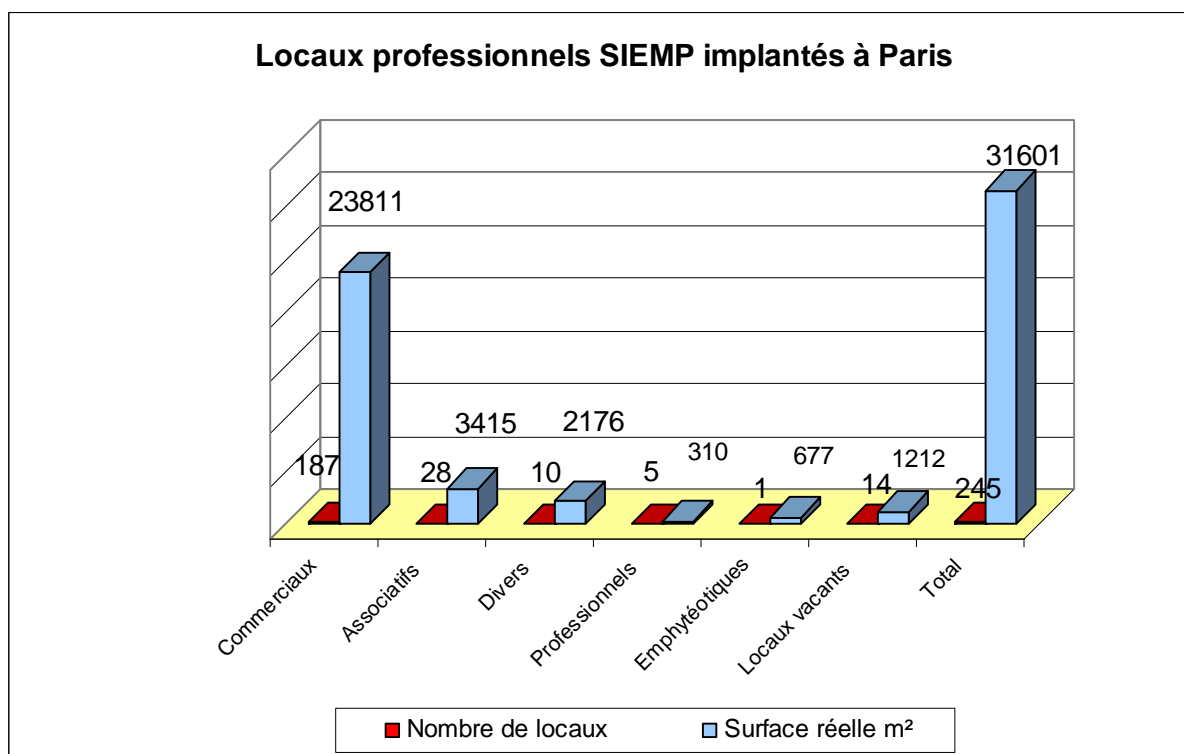
La surface des locaux professionnels est inférieure à 100 m² dans la très grande majorité des cas.

Les locaux professionnels de la SGIM sont situés principalement et par ordre décroissant dans les 3^{ème}, 1^{er}, 12^{ème} et 15^{ème} ex aequo, 13^{ème}, 20^{ème}, 4^{ème} et 11^{ème} arrondissements.

D'ici à la fin de l'actuelle mandature, une quinzaine de programmes représentant 300 logements et de l'ordre de 10 à 12 commerces par an seront livrés dans les arrondissements centraux.

Au second semestre 2010, la SIEMP gérait 245 locaux professionnels. La répartition des locaux, retracée dans le tableau ci-après, est présentée par la SIEMP en fonction de la nature juridique des baux conclus.

Graphique 4 :



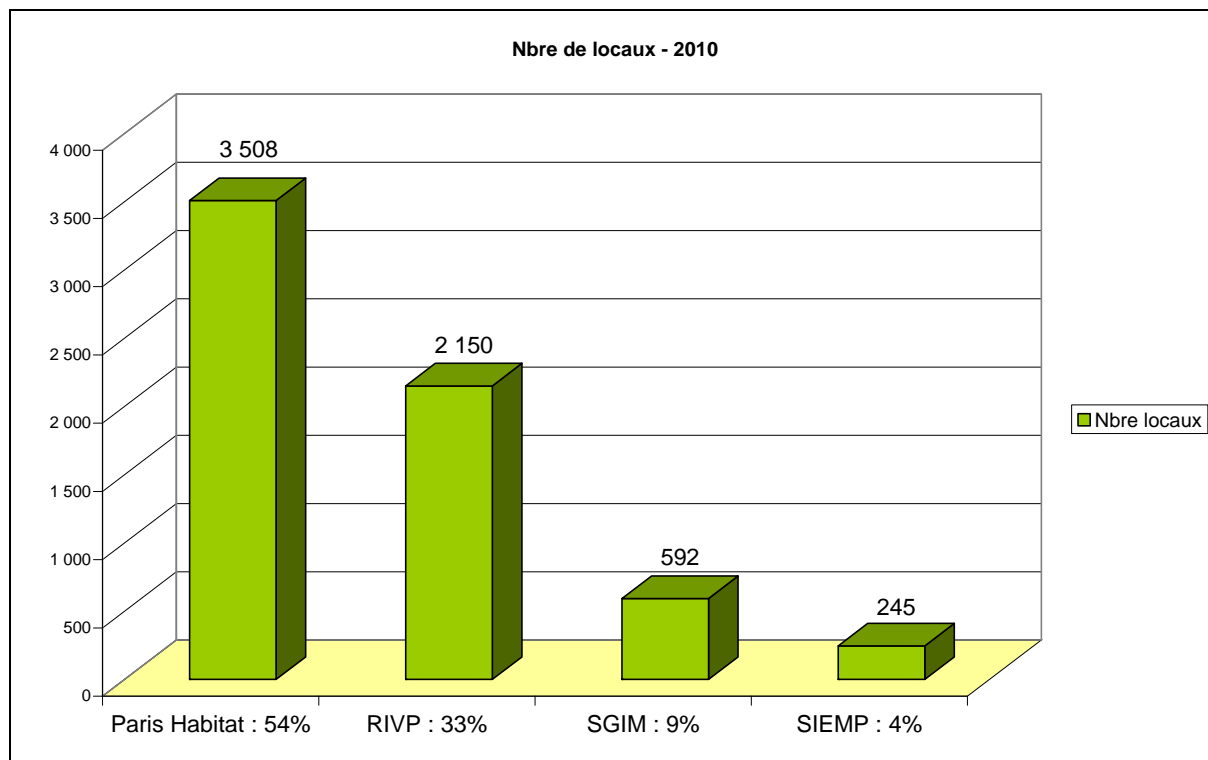
Données au 1^{er} octobre 2010

Le parc de la SIEMP s'est enrichi entre 2007 et 2010 de quarante-deux locaux de pied d'immeuble, cet accroissement proportionnellement important étant la conséquence d'un nombre élevé d'opérations de rénovation d'immeuble.

Le parc des locaux professionnels est concentré par ordre décroissant dans les 20^{ème}, 13^{ème}, 10^{ème}, 19^{ème} et 18^{ème} arrondissements, ces cinq arrondissements en regroupant près des trois quarts à la fois en nombre et en superficie.

Le graphique ci-après présente la répartition entre les bailleurs sociaux des quelque 6 500 locaux professionnels qu'ils gèrent à eux quatre.

Graphique 5 :



Il importe de noter que, pour chacun des quatre bailleurs, le parc de locaux professionnels représente une très faible proportion du patrimoine global géré, se situant aux alentours de 3 ou 4 % du nombre de lots, soit sensiblement moins que sa contribution au chiffre d'affaires total.

2.4. Des locaux dont les bailleurs sociaux tirent des ressources utiles à la mise en œuvre du programme municipal de logement social

Contrairement aux logements sociaux, qui sont réalisés avec des financements aidés, les locaux d'activités sont par définition exclus du bénéfice de ces financements.

Ainsi, les locaux d'activités inclus dans les programmes de logements mis en œuvre par les bailleurs sociaux sont financés grâce à des emprunts bancaires « classiques » et/ou des fonds propres, et donc hors champ du logement social.

Toutefois, la Ville garantit systématiquement le remboursement de la moitié du prêt souscrit par le bailleur pour la réalisation des locaux commerciaux ou d'activités intégrés dans les programmes de logement social aidés, permettant ainsi l'obtention d'un taux d'intérêt un peu plus favorable.

Jusqu'à présent, cette garantie n'était assortie pour la Ville d'aucune contrepartie, telle, par exemple, qu'un « droit de regard » sur la désignation des locataires de ces locaux d'activités.

En revanche, les recettes tirées de l'exploitation des locaux d'activités sont fongibles avec les recettes de loyer des logements sociaux dans les comptes des organismes. Or, les loyers des locaux d'activités sont relativement importants par rapport à l'ensemble de leurs produits d'exploitation.

Paris Habitat indique à ce sujet que les loyers de ses locaux d'activités¹⁷ s'élèvent actuellement à un total de 60 M€, soit près de 10 % de son chiffre d'affaires global.

S'agissant de la RIVP, la part du chiffre d'affaires que représentent les recettes de location des locaux d'activités est du même ordre (9,4 % en 2009).

A la SGIM, cette proportion était de 8 % en 2008, et a même atteint 13,7 % en 2009.

Concernant la SIEMP, le poids des recettes tirées des locaux d'activités est plus faible (4 % du chiffre d'affaires hors taxes en 2009), mais devrait se situer aux alentours de 5 % en 2011 et lors des années suivantes, sous l'effet de la mise en location de nouveaux locaux.

Ces recettes servent à combler en partie les déficits d'exploitation des nouvelles opérations de logement social, permettant de réduire, souvent de plusieurs années, la durée de ces déficits, qui s'étend sur environ 35 ans.

Elles contribuent par là même à la capacité d'autofinancement des bailleurs, capacité qui leur permet de parfaire le plan de financement de nouveaux projets de construction ou de rénovation immobilière lorsque celui-ci comporte en recettes une partie de fonds propres apportés par le constructeur-bailleur.

L'utilisation - et l'optimisation - de ces recettes apparaissent d'autant plus importantes pour les bailleurs sociaux que ceux-ci sont confrontés à un contexte marqué par de fortes exigences sur le plan de la production de logements sociaux comme sur celui de leur gestion.

D'une part, en effet, ils sont mobilisés par la mise en œuvre du programme de la mandature 2008-2014 en matière de création de logements sociaux, programme qui s'est traduit sur les trois années 2007, 2008 et 2009 par le financement de plus de 6 000 logements par an¹⁸.

D'autre part, la Ville a récemment modifié les règles régissant sa participation au financement des opérations de logement. Dans le cadre des conventions de gestion liant les SEM de construction et de gestion immobilière à la Ville, celle-ci se voyait reverser les excédents d'exploitation des immeubles, et inversement couvrir les déficits. Or, la loi n'autorise plus désormais la couverture des déficits d'exploitation¹⁹. Ces conventions de gestion sont donc résiliées ou en cours de résiliation, et les opérations nouvelles des SEM sont toutes financées dans les conditions du droit commun, celles-ci conservant les bénéfices d'exploitation et prenant à leur charge les déficits.

2.5. La rotation des locataires

2.5.1. Près de 300 mouvements annuels de locataires pour lesquels le bailleur dispose d'une marge de choix

Comme il a été indiqué précédemment, le statut des baux commerciaux confère au locataire la liberté de céder son fonds de commerce à un autre exploitant sans que le bailleur puisse s'y opposer, le bail qui lui a été consenti étant lui-même l'un des éléments constitutifs de ce fonds.

¹⁷ Ces locaux incluent les hôtels industriels et les locaux collectifs résidentiels, catégories qui se trouvent hors du champ de la présente étude. Celles-ci ne représentent toutefois que 6,4 % du total en termes de surface réelle.

¹⁸ Cf. le « bleu budgétaire » relatif à la politique parisienne pour le logement - bilan 2009/perspectives 2010 et 2011 - novembre 2010 - page 16, tableau 2.

¹⁹ Suivant l'art. L1523-6 du code général des collectivités territoriales, ne sont plus autorisées, s'agissant des SEM de construction ou de gestion de logements sociaux, que des subventions exceptionnelles destinées au redressement de sociétés en difficulté.

Dans le cas de cession du seul droit au bail par le locataire, la situation est différente dans la mesure où cette opération se traduit le plus souvent par un changement d'activité, changement auquel le bailleur a la faculté de s'opposer.

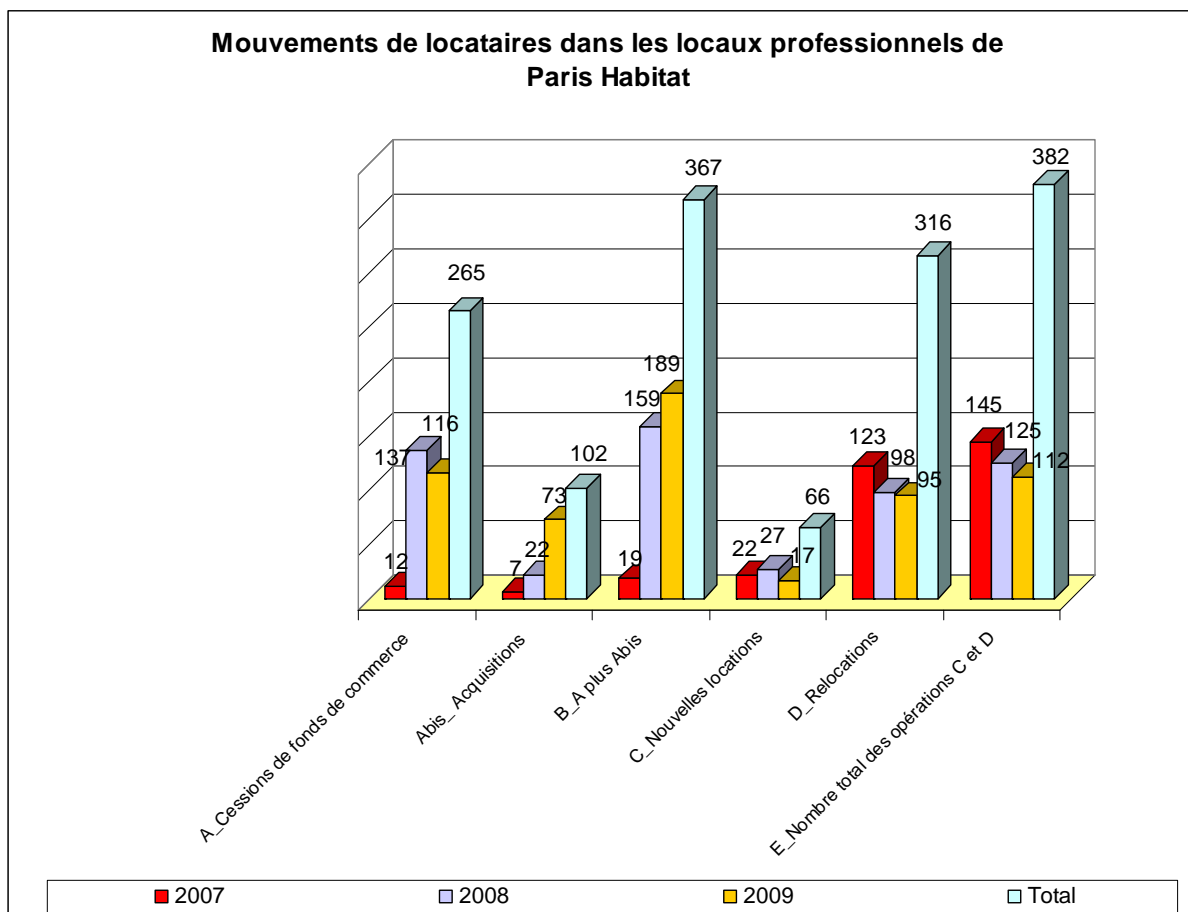
Sauf clauses contractuelles contraires, cette liberté donnée au bailleur ne porte pas sur l'attribution du bail à tel nouveau locataire plutôt qu'à tel autre, mais seulement sur l'exercice de telle nature d'activité et non de telle autre dans le local dont il est propriétaire. Aussi bien, d'ailleurs, lorsqu'il n'y a pas changement d'activité, le bailleur ne peut-il s'opposer à la cession du droit au bail.

Il n'en demeure pas moins que, dans la grande majorité des cas de cession de droit au bail, le bailleur est en mesure de favoriser ou, au contraire, de faire obstacle à l'installation dans son local de tel ou tel type d'activité.

C'est la raison pour laquelle on peut, s'agissant d'apprécier l'importance de la « marge de manœuvre » dont disposent les bailleurs pour choisir les types d'activité qui seront exploités dans leurs locaux professionnels, prendre en compte non seulement les locaux nouvellement mis en location et ceux faisant l'objet d'une relocation après départ volontaire du locataire, mais aussi ceux dont le bail est cédé à un nouvel exploitant - dès lors du moins que les statistiques émanant des organismes concernés comportent cette dernière information.

Les graphiques ci-après présentent, pour chacun des quatre organismes, les mouvements de locataires intervenus au cours des années 2007, 2008 et 2009, en distinguant ceux pour lesquels le bailleur pouvait influencer sur le choix de la nouvelle activité et ceux pour lesquels il ne le pouvait pas.

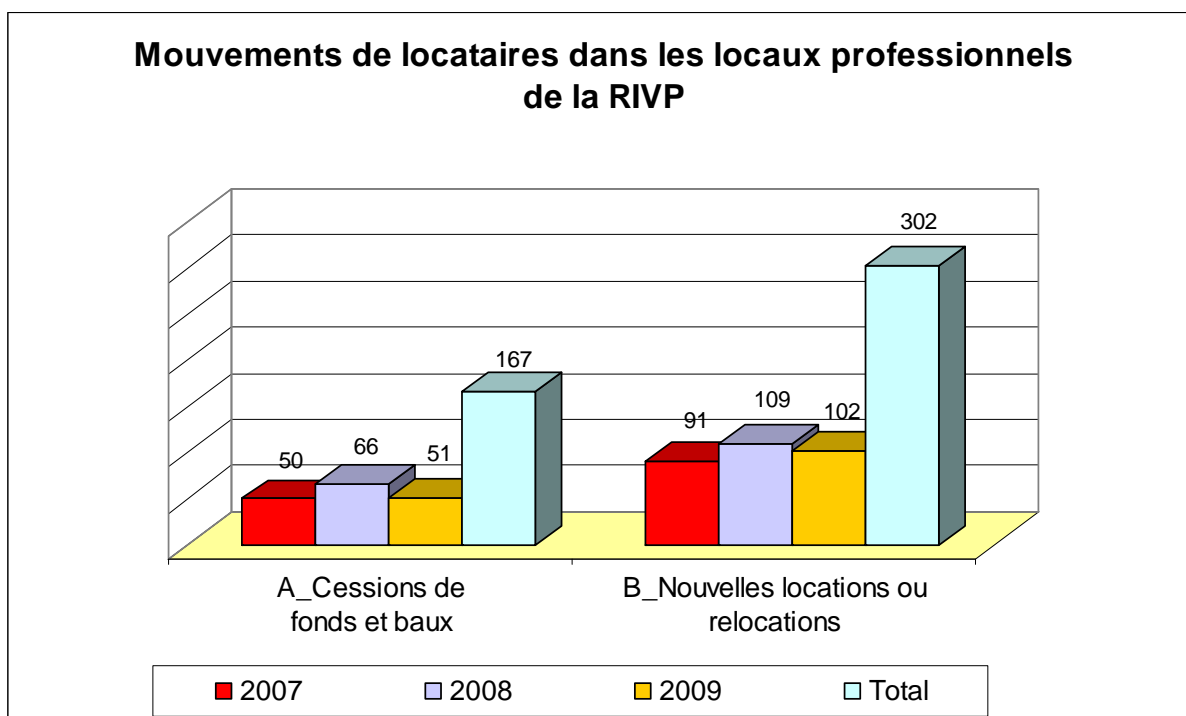
Graphique 6 :



(A) Le système d'information de Paris Habitat ne permet pas à l'heure actuelle de différencier dans les données statistiques relatives aux cessions celles qui portent sur un fonds de commerce de celles qui n'ont pour objet que le seul droit au bail.

(Abis) Il s'agit de locaux professionnels occupés situés dans des immeubles acquis par Paris Habitat au cours de l'année considérée ; comme pour les cessions de fonds de commerce, Paris Habitat n'est pas libre en tant que bailleur de choisir le locataire.

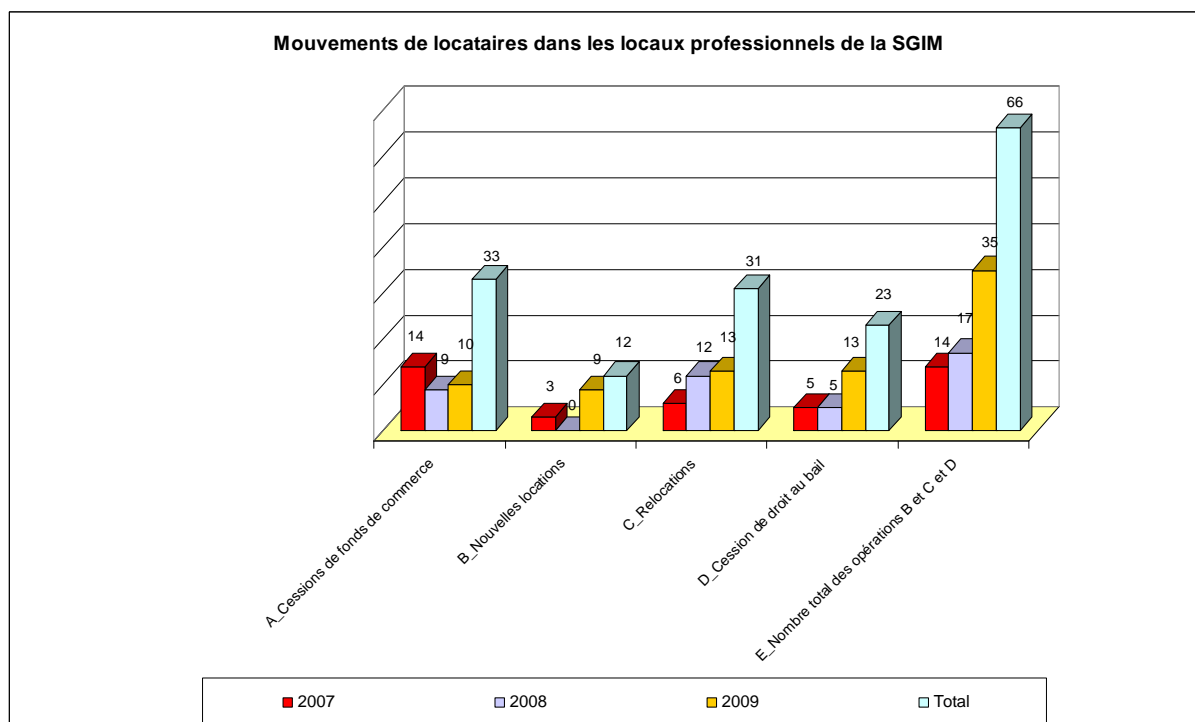
Graphique 7 :



(A) Le système d'information de la RIVP ne permet pas à l'heure actuelle de différencier dans les données statistiques relatives aux cessions celles qui portent sur un fonds de commerce de celles qui n'ont pour objet que le seul droit au bail.

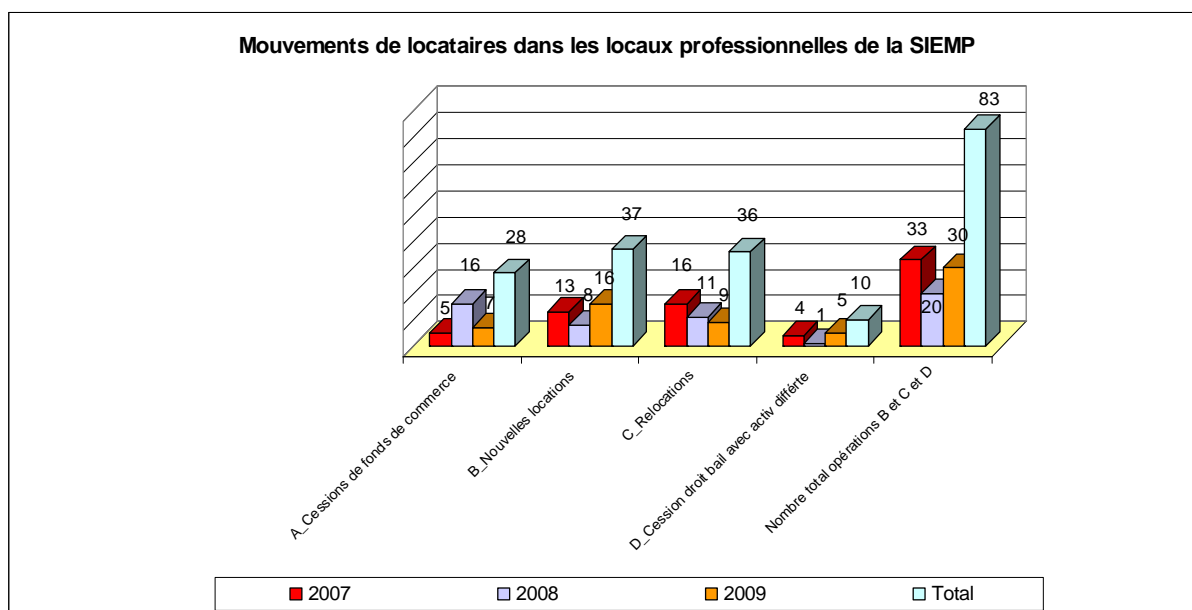
NB : Le nombre de nouvelles locations et de relocations inclut 6 opérations portant sur un atelier d'artiste ; le nombre de mouvements de locataires dans les locaux professionnels s'élève donc à 296, et non 302.

Graphique 8 :



(D) Il y a généralement changement d'activité et donc liberté de choix du locataire par le bailleur.

Graphique 9 :



Sur la période 2007-2009, le nombre de nouvelles attributions (locations nouvelles ou relocations) et de cessions de droit au bail s'est élevé à 83, ce qui représente une forte proportion des mouvements de locataires. On observe là l'effet de l'achèvement de plusieurs opérations de réhabilitation-reconstruction, achèvement qui a permis à la SIEMP de procéder à de nombreuses attributions nouvelles.

Au total, le nombre de mouvements de locataires pour lesquels Paris Habitat, la RIVP, la SGIM et la SIEMP ont pu influencer sur le choix de la nouvelle activité s'est donc élevé sur la période de trois ans étudiée à près de 830, soit une moyenne annuelle de 275.

Encore ce chiffre peut-il être considéré comme un minimum, les deux principaux organismes, Paris Habitat et la RIVP, n'ayant pas isolé dans leurs statistiques les cessions du seul droit au bail alors que celles-ci donnent au bailleur un « droit de regard » sur le type d'activité exercé par le futur locataire.

Compte tenu de la tendance constatée à l'accroissement du parc de locaux d'activités de ces bailleurs, évolution reflétant elle-même celle de leur patrimoine de logements sociaux, on peut escompter le maintien, voire l'augmentation, de ce flux au cours des prochaines années.

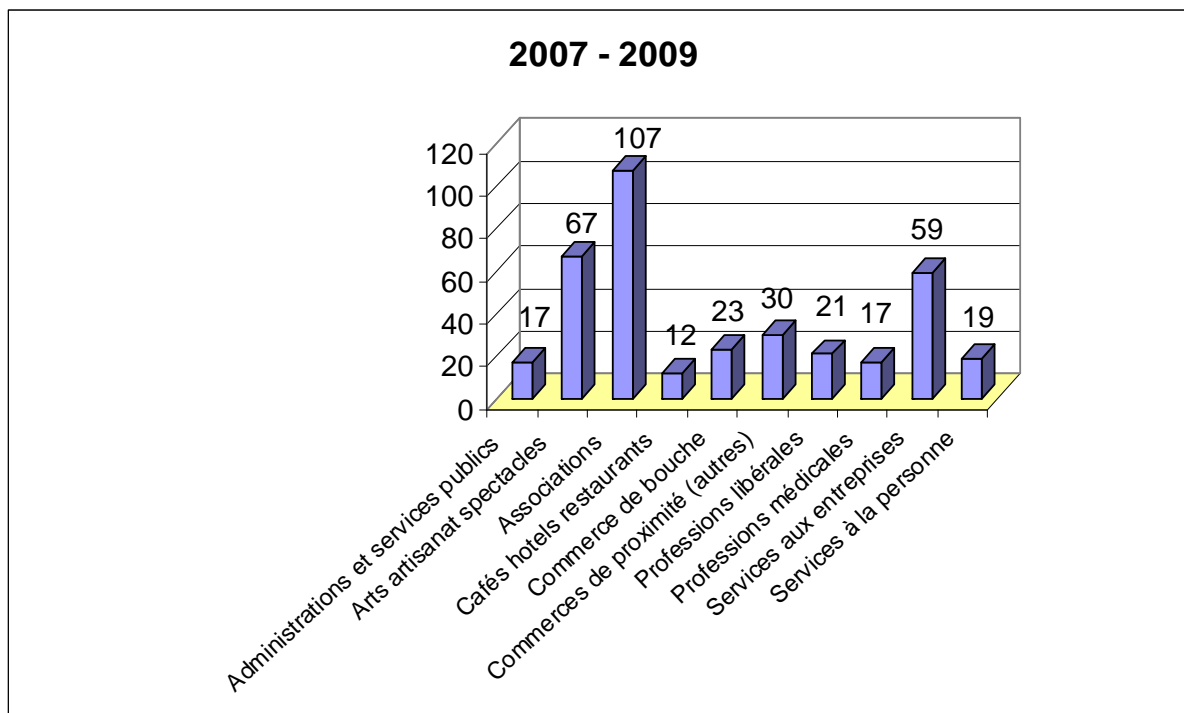
Considérant en outre que ces locaux d'activités sont principalement situés dans un petit nombre d'arrondissements, une gestion judicieuse des mouvements de locataires peut constituer dans les quartiers en question un levier efficace de dynamisation urbaine.

2.5.2. Une certaine variété des secteurs d'activité concernés par les nouvelles attributions

L'analyse des nouvelles attributions (nouvelles locations et relocations après départ volontaire du locataire) effectuées sur la période 2007-2009 par les bailleurs sociaux permet d'appréhender la nature des activités concernées.

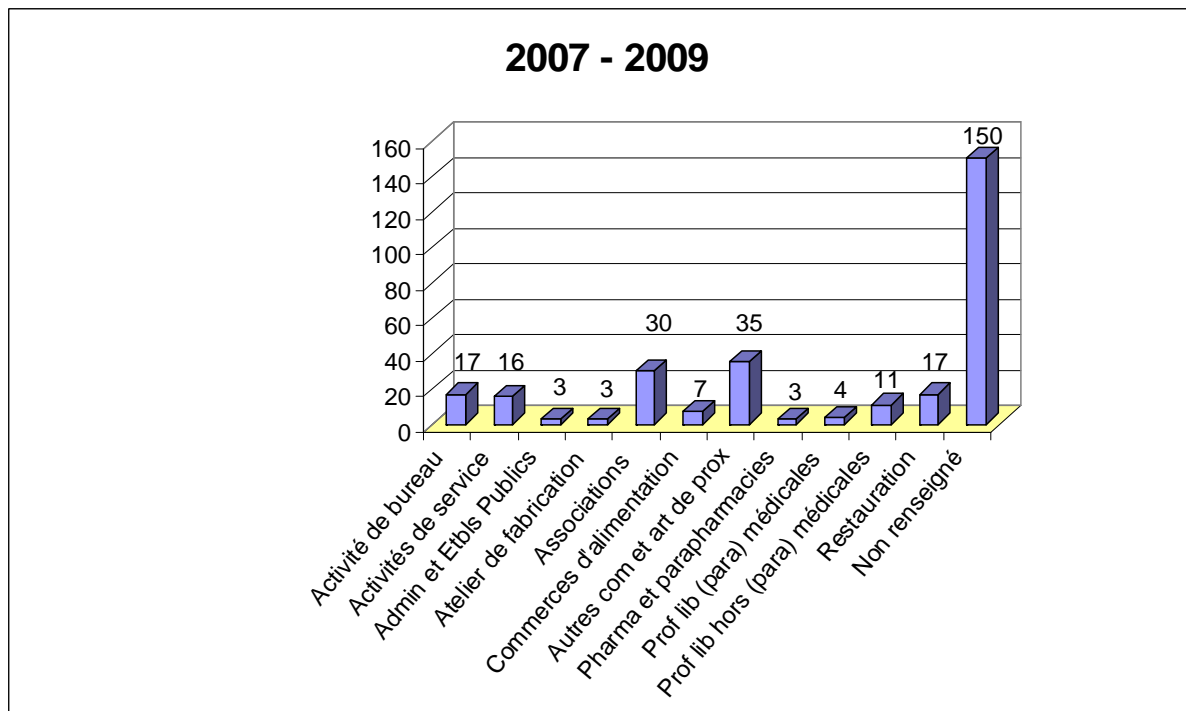
Les résultats de cette analyse sont présentés ci-après suivant la nomenclature d'activités retenue par chacun des quatre bailleurs.

Graphique 10 : Nouvelles attributions de Paris Habitat



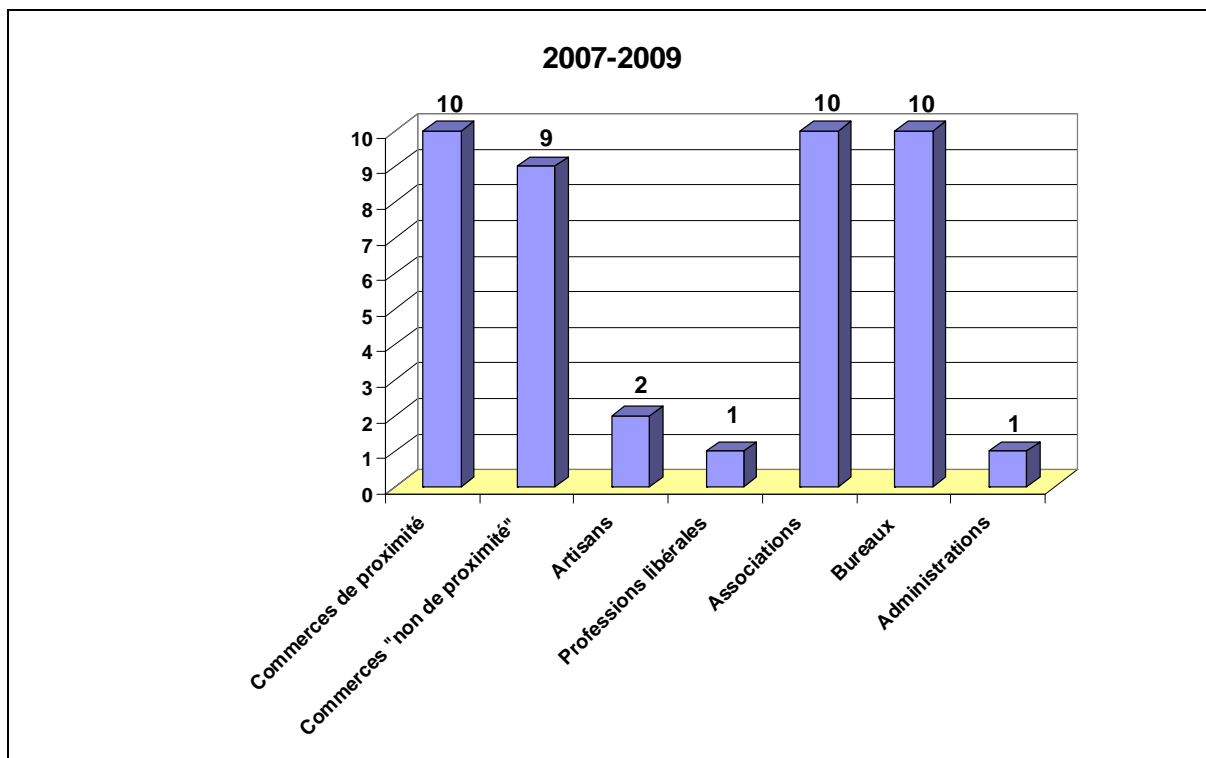
NB : Le nombre total d'attributions répertoriées ci-dessus est légèrement inférieur à celui des nouvelles locations et relocations enregistrées sur la même période (372 au lieu de 382), le comptage portant sur les « clients » dans le diagramme n°9 et sur les « lots » dans le diagramme n°5.

Graphique 11 : Nouvelles attributions de la RIVP

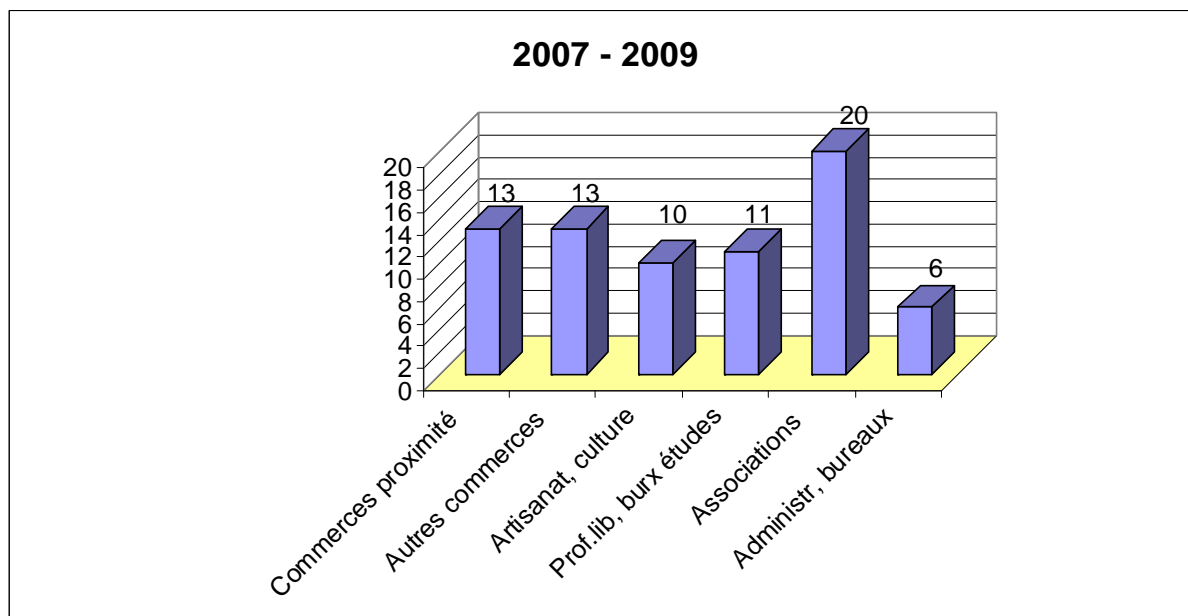


Pour la RIVP, le nombre de nouvelles attributions pour lesquelles la nature de l'activité ou du locataire n'est pas renseignée est un peu supérieur à la moitié du total, ce qui retire évidemment beaucoup de sa signification à cette statistique.

Graphique 12 : Nouvelles attributions de la SGIM



Graphique 13 : Nouvelles attributions de la SIEMP



Ces données paraissent indiquer une réelle variété des types d'activité ou de locataire ayant bénéficié de l'attribution d'un local au cours de la période 2007-2009. Il est cependant difficile d'en tirer un enseignement précis.

En effet, les nomenclatures sont hétérogènes entre elles, et chacune comporte des critères de distinction également hétérogènes (nature économique de l'activité, secteur dont elle relève, statut juridique du locataire...), de telle sorte que le classement d'un certain nombre de locataires dans une catégorie donnée présente nécessairement un caractère arbitraire. A cela s'ajoute le caractère très partiel de la statistique de la RIVP, portant sur moins de 50 % des nouvelles attributions.

Il paraît important que la Ville puisse à l'avenir bénéficier d'une visibilité satisfaisante sur les nouvelles attributions de locaux professionnels réalisées par les bailleurs sociaux, ainsi que pour les raisons déjà indiquées sur les cessions de droit au bail.

Comme il l'a été souligné, aucun des critères utilisables pour identifier différentes catégories de locaux professionnels (configuration et aménagement des lieux, destination au regard du droit de l'urbanisme, régime de bail appliqué) n'est totalement satisfaisant.

En revanche, il serait possible de définir des types d'activité ou de locataire communs aux bailleurs sociaux et correspondant aux catégories d'informations dont la Ville souhaite avoir connaissance.

L'objectif poursuivi par la Ville de maintien ou de renforcement de la diversité commerciale dans les quartiers fragiles devrait ainsi conduire à retenir une catégorie « commerce de proximité » dont une définition précise serait adoptée conjointement par la Ville et les bailleurs²⁰. De même, l'objectif d'animation sociale de certains quartiers amènerait à isoler une catégorie « associations » en précisant l'activité exercée, le statut juridique d'association ne suffisant pas à lui seul pour qualifier celle-ci.

Les bailleurs pourraient utiliser pour les besoins de leur gestion propre des catégories supplémentaires, dès lors que celles-ci seraient compatibles avec la nomenclature agréée par la Ville.

Recommandation n° 1 : Elaborer et faire appliquer par les bailleurs une nomenclature d'activités unique permettant à la Ville d'avoir une visibilité sur les types d'activités qui font l'objet d'attributions de locaux professionnels

2.6. Différents types d'organisation pour assurer la commercialisation des locaux

L'importance du parc du bailleur en locaux professionnels - et en logements - apparaît comme un élément déterminant du mode d'organisation de la commercialisation de ces locaux, le terme de commercialisation s'entendant ici au sens large : prospection des candidats locataires, conclusion des baux et gestion de leur exécution.

En effet, Paris Habitat et la RIVP, les deux bailleurs qui gèrent le plus grand nombre de locaux professionnels - et de logements -, ont adopté une organisation déconcentrée, et la SGIM et la SIEMP, sociétés dont le parc est quantitativement plus modeste, une organisation centralisée.

On observe cependant que d'autres bailleurs sociaux ont choisi de confier l'essentiel de cette fonction commerciale à des prestataires extérieurs spécialisés.

²⁰ Suivant la définition de l'INSEE, le commerce de proximité regroupe l'ensemble des commerces de quotidienneté - où les achats des consommateurs sont quotidiens ou très fréquents - et des commerces en pôle de vie - c'est-à-dire situés dans certains quartiers ou rues des grandes communes et caractérisés par la présence d'activités « locomotives », principalement des commerces alimentaires (INSEE Première n° 1292 - Mai 2010).

2.6.1. Les organisations déconcentrées : Paris Habitat et la RIVP

Paris Habitat et la RIVP ont mis en place une gestion déconcentrée de leur parc de locaux professionnels.

Cette déconcentration répond au souci d'être le plus en adéquation possible avec les particularités de la demande locale et se trouve naturellement facilitée par le fait que, compte tenu de l'importance du parc de logements, la gestion locative de celui-ci est assurée dans le cadre d'une organisation territorialisée.

Si la gestion des locaux professionnels est confiée aux services « de terrain », **une équipe spécialisée des services « centraux » joue cependant un rôle de pilotage et de veille, particulièrement nécessaire compte tenu de la technicité du domaine.**

S'agissant de Paris Habitat, l'organisation en place à l'heure actuelle date de 2004.

Chacune des six directions territoriales²¹ compte quatre collaborateurs « dédiés » à la gestion des locaux professionnels, à savoir un « chargé d'action commerciale » et trois « attachés de clientèle ».

Une procédure, établie en avril 2009, rappelle les trois objectifs auxquels répond l'attribution des locaux d'activités de Paris Habitat, à savoir « *bonifier les recettes locatives de l'établissement, proposer un service adapté aux attentes des locataires et habitants du quartier, saisir les opportunités de développement local et associatif* ».

Cette procédure définit aussi les différentes étapes du processus d'attribution d'un local professionnel et en précise le mode opératoire. Celui-ci comporte notamment le renseignement d'une « fiche d'attribution » qui présente un descriptif du local concerné, les conditions financières proposées, les trois candidats présélectionnés et les critères du choix de la candidature sélectionnée. Cette proposition est visée par le « chargé d'action commerciale » et le « responsable ressources » de la direction territoriale, et enfin soumise à la signature du directeur territorial.

En mettant en place cette procédure, Paris Habitat a visé en particulier la « sécurisation » de l'attribution de ses locaux professionnels, celle-ci étant par nature plus délicate sur les plans juridique et financier que celle des logements sociaux, très strictement encadrée.

Au siège de Paris Habitat, le « service des politiques commerciales », rattaché à la « direction des politiques locatives », veille à la bonne coordination de l'ensemble de la gestion des locaux professionnels.

Il assure également la gestion directe des contrats passés avec les « grands comptes », qu'ils soient publics (Ville/Département de Paris²², Préfecture de Paris, Poste, CAF....) ou privés.

La RIVP a retenu une approche similaire à celle de Paris Habitat.

L'organisation territoriale de la RIVP est structurée en trois divisions (Centre, Nord et Sud), chacune d'elles comptant six agences ; il y a donc au total 18 agences territoriales.

Depuis un peu plus d'un an, un collaborateur, désigné sous l'appellation de « référent commerces », est missionné dans chaque agence pour assurer l'ensemble des tâches liées à la commercialisation des locaux professionnels, à la conclusion des baux et à la « gestion des événements » qui jalonnent leur exécution. Cette mission représente en moyenne la moitié de son temps de travail.

²¹ Cinq pour Paris et une pour la banlieue.

²² La collectivité parisienne est locataire d'une centaine de locaux du parc de Paris Habitat pour les besoins de ses différentes directions.

Suivant le même schéma que celui adopté par Paris Habitat, ces salariés « dédiés », s'ils sont placés sous l'autorité de leur chef d'agence, travaillent en liaison avec un « responsable de la gestion des commerces » rattaché à la direction de la gérance du siège.

Ce responsable est garant de la bonne mise en œuvre des objectifs et des règles fixés par les organes de direction de la société (conseil d'administration et direction générale) en matière de gestion des locaux d'activités.

Soucieuse de professionnaliser la gestion de ses locaux d'activités, la RIVP projette de faire évoluer encore cette organisation en spécialisant davantage les collaborateurs qui en sont chargés.

2.6.2. Les organisations centralisées : la SGIM et la SIEMP

La SGIM et la SIEMP, quant à elles, gèrent leurs locaux professionnels de manière centralisée.

Si ce choix s'explique par la moindre importance du parc de locaux professionnels, il répond aussi au souci de bien maîtriser sur les plans juridique et financier une activité présentant une forte spécificité.

Concernant la SGIM, on observe que cette société s'est dotée d'une commission d'attribution interne composée du directeur général, du secrétaire général et du « responsable des locaux d'activités ». Cette instance, qui se réunit à peu près deux fois par mois, choisit un candidat parmi ceux qui ont été présélectionnés, au nombre de trois, ou quatre dans les cas de forte demande.

La SIEMP, en ce qui la concerne, a mis l'accent sur la simplification des démarches des candidats à la location. Celle-ci repose sur la mise en ligne systématique de toutes les offres de location, qui précisent les conditions juridiques et financières proposées, et sur la possibilité de télécharger le formulaire de candidature et la liste des documents à y joindre.

2.6.3. La possible externalisation de la fonction commerciale

La commercialisation des locaux professionnels peut être largement externalisée.

Il s'agit, soit d'un recours ponctuel ou partiel à un prestataire extérieur, soit d'une formule générale et permanente.

La RIVP répond au premier cas puisqu'elle fait appel à des commercialisateurs externes lorsque certaines conditions sont réunies, à savoir : local d'une superficie supérieure à un certain seuil ou dont le loyer est égal ou supérieur à un certain montant, ainsi que tout local n'ayant pas trouvé preneur après deux mois de vacance.

La seconde option est celle adoptée, par exemple, par l'Immobilière 3F, important bailleur social qui gère près de 115 000 lots principaux (logements, foyers, commerces) en Ile-de-France, dont 13 000 à Paris²³.

Disposant d'un seul attaché commercial pour toute l'Ile-de-France, l'Immobilière 3F passe systématiquement avec des agences immobilières spécialisées des accords de mandat pour la commercialisation de ses locaux professionnels.

²³ Le groupe « Immobilière 3 F », nouvelle dénomination de la SA d'HLM « Le Foyer du Fonctionnaire et de la Famille », regroupe 14 entreprises sociales pour l'habitat (ESH).

Cette méthode, qui n'est pas très coûteuse²⁴, fait bénéficier l'Immobilière 3F du « travail de terrain » effectué par un spécialiste de la commercialisation et lui permet de disposer d'un grand nombre de candidatures pour chaque local à louer, élargissant ainsi ses possibilités de choix. Elle offre aussi l'avantage d'une médiation entre le bailleur et les candidats.

Le recours à une agence spécialisée est complété par de la publicité et par des contacts avec les services des collectivités territoriales chargés du développement économique.

L'objectif de professionnalisation apparaît comme particulièrement justifié en ce qui concerne la commercialisation au sens strict, c'est-à-dire la prospection des candidats, le choix du locataire et la négociation du bail. Dans cette perspective, les bailleurs sociaux dont l'organisation est actuellement déconcentrée pourraient être conduits à centraliser davantage, voire à externaliser dans certains cas, ce volet de la gestion de leurs locaux professionnels.

Recommandation n° 2 : Faire étudier par les quatre bailleurs sociaux exerçant leur activité en liaison étroite avec la Ville les coûts et les avantages comparés au regard de leur organisation actuelle d'un recours à des prestataires externes pour la commercialisation de leurs locaux d'activités

2.6.4. La vacance contenue des locaux professionnels

Parmi d'autres, la vacance des locaux constitue un indicateur pertinent de la qualité de leur commercialisation.

Sur ce point, Paris Habitat précise qu'en juin 2010 la vacance commerciale, définie comme le nombre de lots vacants commercialisables rapporté au nombre total de lots de son patrimoine²⁵, s'élevait à 3,30 %. Sur les quatre années précédentes, ce taux a varié entre un minimum de 2,41 % en 2008 et 3,46 % en 2009.

La notion de lots vacants commercialisables exclut les locaux « bloqués », majoritairement en attente de travaux lourds ou d'une autre affectation, et les locaux « sous option » qui sont en attente de signature du bail, ou de la mise au point définitive du projet, ou parfois de la décision d'une mairie.

Suivant les indications données par l'organisme, la vacance commerciale est due à une localisation peu favorable et (ou) une exploitation difficile ou encore résulte d'un congé récent.

S'agissant de la RIVP, le nombre de locaux vacants s'élevait à la fin d'août 2010 à 91, soit 4,15 % des 2191 locaux professionnels disponibles²⁶. En termes de surface, la part des locaux vacants dans le total était plus faible, se limitant à 2,80 %.

On observait par ailleurs que près de 60 % des locaux vacants l'étaient depuis plus de six mois. Les vacances longues concernaient surtout les commerces, les trois quarts des commerces vacants le restant pour une durée supérieure à six mois.

²⁴ Les frais de commercialisation s'élèvent à 30 % du premier loyer annuel et sont à la charge du preneur. Le cas échéant, en fonction de la négociation, l'I3F prend en charge la moitié de ces frais.

²⁵ Le calcul intègre, en plus des boutiques et locaux, les hôtels industriels et les LCR. L'incidence sur le résultat devrait être faible, car ces deux catégories ne représentent que 7 % du parc de locaux professionnels.

²⁶ Y compris une cinquantaine d'ateliers d'artistes exclus des données statistiques du tableau de présentation du parc de la RIVP figurant au 2.3. ci-dessus.

La SGIM, pour sa part, fait état pour 2009 d'un temps de relocation moyen de 118 jours, soit près de 4 mois, précisant qu'un délai supérieur à 6 mois est assez rare (3 locaux en 2009) ; la durée de vacance a toutefois tendance à augmenter.

Les vacances longues se constatent essentiellement dans les secteurs de faible commercialité pour les bureaux d'une superficie supérieure à 80 m² et les locaux « bruts de béton ».

Au début du second semestre 2010, la SGIM recherchait des locataires pour 5 de ses locaux d'activités, soit à peine 1 % de son parc.

Au 1er octobre 2010, 14 des 245 locaux professionnels de la SIEMP étaient vacants, soit un taux de 5,7 %.

Au-delà de la question de la vacance, la SIEMP fait observer qu'une petite dizaine de ses locaux sont l'objet de mouvements nombreux qui s'expliquent par leur faible commercialité : local difficile d'accès, configuration des lieux malcommode...

2.7. Les conditions financières de la location

2.7.1. Des loyers en principe au prix du marché

Quel que soit le bailleur social concerné parmi les quatre faisant l'objet de la présente étude, le niveau de loyer visé est celui du marché, cet objectif étant cohérent avec le souci d'optimisation des produits tirés du parc des locaux d'activités.

L'application du principe de prix de marché entraîne naturellement la fixation de loyers assez, voire très différents selon l'arrondissement, la rue, le trottoir même, ainsi que la nature de l'activité exercée.

Pour illustrer l'ampleur des écarts possibles, Paris Habitat mentionne à titre d'exemple le cas d'une boulangerie de quartier dont le loyer se monte à 100 € par m² et par an et celui d'une boutique de vêtements de marque renommée, située rue de Sèvres dans le 6^{ème} arrondissement, dont le loyer atteint 1 000 € par m² et par an.

En outre, les moyennes de loyer intègrent des surfaces dont la valeur commerciale varie sensiblement selon la nature du local concerné : une cave non reliée au rez-de-chaussée, un sous-sol aménagé, un rez-de-chaussée peuvent avoir des valeurs locatives très différentes. Aussi bien, d'ailleurs, certains bailleurs font-ils état de loyers au m² calculés sur la base de surfaces réelles, tandis que les autres appliquent à celles-ci une pondération pour établir le prix de location au mètre carré²⁷.

Ainsi, les moyennes de loyer mentionnées ci-après n'ont qu'une signification relative.

A partir des dernières informations transmises aux rapporteurs par Paris Habitat, le tableau qui suit présente les éléments caractéristiques d'une partie significative (72 sur 112, soit 64 %) des attributions, c'est-à-dire les nouvelles locations et les relocations après congé donné par le locataire, effectuées par Paris Habitat en 2009.

Les montants de loyer par m² et par an correspondant à la location des boutiques et des locaux situés dans les douze arrondissements concernés par ces attributions.

Selon l'arrondissement, la moyenne des loyers - ou le loyer lorsqu'un seul lot a été attribué dans l'arrondissement au cours de l'année - varie de 107 à 400 € par m² et par an pour les boutiques et de 81 à 248 € par m² et par an pour les locaux.

²⁷ La pondération consiste à affecter un coefficient de réduction à la surface réelle, tenant compte de la moindre commercialité de telle partie d'un local (par exemple, une arrière-boutique par rapport à la partie avant du magasin).

Tableau 1 : Montant moyen du loyer hors taxes et hors charges et surface moyenne de 72 boutiques ou locaux situés dans 12 arrondissements nouvellement attribués par Paris Habitat en 2009

Arrondt	Nbre de lots	Nbre de boutiques	Surf. moyenne en m ²	Prix/m ² annuel par lot (€)	Nbre de locaux	Surf. moyenne en m ²	Prix/m ² annuel par lot (€)
1 ^{er}	1	1	88	300			
3 ^{ème}	1	1	19	400			
4 ^{ème}	1	1	51	389			
8 ^{ème}	1	1	50	343			
11 ^{ème}	2	2	172	127			
12 ^{ème}	5	4	102	223	1	40	150
14 ^{ème}	8	5	87	131	3	197	248
15 ^{ème}	4	4	129	256			
17 ^{ème}	4	4	94	223			
18 ^{ème}	10	10	150	107			
19 ^{ème}	15	6	82	186	9	57	81
20 ^{ème}	20	13	99	162	7	109	143
Total ou moyenne	72	52	107	181	20	95	131

NB : Pour les locaux comme pour les boutiques, la surface prise en compte est la surface pondérée.

S'agissant de la RIVP, sur la base des surfaces réelles et des loyers comptabilisés en 2009, le prix moyen de location s'est élevé en m² et par an, hors taxes et hors charges :

- pour les commerces à 144 €,
- pour les locaux d'activités à 142 €,
- pour les bureaux à 247 €.

Ces montants étant calculés sur l'ensemble des baux de l'année 2009, y compris les baux conclus antérieurement à cet exercice, ils se trouvent nécessairement minorés par rapport à ce qu'ils seraient en tenant compte exclusivement des nouveaux baux.

La SGIM, pour sa part, fait état pour les locaux nouvellement attribués en 2009 des moyennes de loyer figurant sur le tableau ci-après, moyennes différentes selon la catégorie de locataires concernée.

Tableau 2 : Montant moyen du loyer des 22 locaux professionnels nouvellement attribués
par la SGIM en 2009

<i>Catégories de locataires</i>	<i>Locaux loués à sociétés ou personnes physiques (activités éco.)</i>	<i>Locaux loués à associations</i>	<i>Locaux loués à Ville de Paris ou Etat</i>
<i>Nombre d'attributions</i>	13	8	1
<i>Loyer moyen</i>	278 €/m ² /an	225 €/m ² /an	218 €/m ² /an

NB : Le loyer moyen est calculé à partir de la surface réelle totale, y compris les surfaces des sous-sols et des étages lorsqu'il en existe.

La SIEMP, quant à elle, précise que, pour les nouvelles attributions, le loyer moyen s'établit actuellement à 200 € annuels hors taxes et hors charges par m² de surface pondérée, et ce qu'il s'agisse d'un commerçant, d'un artisan, d'un professionnel libéral ou d'une association.

En prenant en compte l'ensemble des baux, et non seulement ceux concernant les nouvelles attributions, le prix moyen par m² de surface pondérée est sensiblement plus faible, puisque s'élevant à 144,87 €.

2.7.2. Des garanties financières à harmoniser

Les garanties financières demandées par les quatre bailleurs sociaux sont plutôt strictes, mais négociables.

Ainsi, Paris Habitat indique sur son site Internet que les professionnels candidats à la location d'un local commercial doivent impérativement joindre à leur dossier de demande d'attribution, entre autres, une « *caution bancaire ou personnelle garantissant un an de loyer pendant la durée du bail* »²⁸. Cette exigence vaut pour les personnes morales comme pour les personnes physiques.

Outre une caution bancaire ou personnelle, un dépôt de garantie d'un trimestre est demandé, ainsi que 3 mois de loyer d'avance (terme à échoir), correspondant à 18 mois de loyer au total pour le locataire avant son entrée dans les lieux.

Cependant, la direction de Paris Habitat précise que « *la négociation est ouverte sur quelques mois de franchise de loyer en compensation des travaux et aménagements à réaliser (entre 2 et 6 mois pour des locaux en mauvais état ou mal situés), ou la caution bancaire demandée (6 ou 9 mois, au lieu des 12 mois d'usage, pour un commerce ou un service très utile ou une société en création)* ». De même, le dépôt de garantie pourrait être réduit dans le cadre des discussions préalables à la conclusion du bail.

Cette possibilité de « négocier » a été confirmée aux rapporteurs par les responsables concernés au sein de l'une des directions territoriales de Paris Habitat.

²⁸ La mention de ce document apparaît seule en rouge dans la liste des pièces à fournir et il est signalé : « Attention : tout dossier incomplet ne sera pas traité ».

En pratique, rares seraient les cas dans lesquels le versement effectué avant l'entrée dans les lieux représenterait l'équivalent de 18 mois de loyer.

Ces conditions « dures » auraient pour avantage de dissuader les mauvais candidats, les difficultés éprouvées par les intéressés pour les remplir étant censées préjuger de leurs difficultés futures dans le versement du loyer.

L'argument n'est pas sans valeur, et il n'y a pas d'inconvénient à le faire jouer lorsque le local à louer suscite des candidatures de commerces de grande marque, notamment dans les rues à forte commercialité.

En revanche, cette approche a pour inconvénient d'écarter a priori des candidats dont la situation financière est fragile, mais l'utilité économique ou sociale avérée : commerces de proximité, entreprises innovantes en création, associations...

Les difficultés rencontrées par certains candidats sont aggravées par le fait que les banques n'accordent leur caution qu'à la condition d'un dépôt sur un compte bloqué de tout ou partie de la somme à garantir. Quant au dépôt de garantie, les banques sont parfois réticentes à le financer, et dans ce cas le locataire doit prélever sur ses fonds propres.

Les exigences des bailleurs combinées à celles des banques contribuent à fragiliser des structures dont la situation financière est déjà tendue, en particulier celles qui sont en phase de démarrage.

Conscient de cet écueil, le service « politiques commerciales » de Paris Habitat étudie actuellement la possibilité de recourir à des dispositifs d'accompagnement des chefs d'entreprise, tels que celui mis en œuvre par la fondation « France active » et l'association « Paris Initiatives Entreprises ».

Cette association gère pour le territoire parisien le fonds local de garantie du réseau « France active », fonds auquel contribuent la Région d'Île-de-France et la Caisse des dépôts et consignations. Soutenue financièrement par le Département de Paris, l'association « Paris Initiatives Entreprises » aide à la création ou à la reprise de petites entreprises ou de structures de l'économie sociale en leur octroyant des prêts d'honneur et en garantissant leurs emprunts bancaires.

Dénommé « Facil'baïl », le dispositif d'aide à l'installation géré par « Paris Initiatives Entreprises » permet à tout créateur ou chef d'entreprise, demandeur d'emploi ou s'implantant dans un quartier classé en « politique de la ville », de proposer à son bailleur une garantie bancaire contre-garantie par la fondation « France active », ce jusqu'à hauteur de 50 % et dans la limite de 10 000 € - ou de 65 % et 14 000 € en ZUS/CUCS²⁹ - et sur une durée de 60 mois.

Cette formule, encore expérimentale, présente entre autres l'avantage d'offrir un gage de sécurité au bailleur puisque celui-ci conclut le bail avec une entreprise dont la viabilité a été préalablement validée par une expertise économique et financière réalisée par des professionnels.

Sous réserve d'augmenter les plafonds, sans doute un peu justes pour Paris, ce dispositif pourrait faciliter l'installation dans les quartiers économiquement vulnérables de petites ou très petites entreprises.

Pour ce qui la concerne, la RIVP demande au candidat locataire, outre le versement d'un dépôt de garantie équivalent à trois mois de loyer³⁰, de lui fournir une caution

²⁹ Zone urbaine sensible/Contrat urbain de cohésion sociale.

³⁰ En cas de paiement d'avance du loyer suivant un rythme mensuel et non trimestriel, le dépôt de garantie est réduit à l'équivalent de deux mois.

bancaire, ou à défaut une caution personnelle et solidaire, garantissant le paiement de six mois de loyer.

Le montant de la caution est négociable, et la RIVP peut même dans certains cas après analyse du dossier renoncer à cette garantie. Par ailleurs, il n'est jamais demandé de caution aux associations candidates à une location.

En matière de garanties financières, la SGIM sollicite de ses locataires un dépôt de garantie équivalant à trois mois de loyer. De manière générale, le loyer est payable trimestriellement et d'avance : dans ce cas, la SGIM bénéficie en permanence, sauf cas d'impayés, d'une avance de six mois.

Sans être une condition impérative, la fourniture d'une garantie bancaire ou personnelle constitue un atout lors de l'examen des candidatures par la commission d'attribution de la SGIM. Toutefois, en cas de bilan fragile ou de démarrage d'activité, il est généralement demandé une garantie portant sur six mois de loyer³¹.

S'agissant de l'état des locaux neufs ou rénovés, la SGIM précise qu'ils sont livrés « bruts de béton », mais avec une vitrine ou une devanture, le preneur ayant à sa charge l'électricité, la plomberie, etc...

La SIEMP, quant à elle, ne demande au locataire que le versement d'un dépôt de garantie dont le montant dépend du terme de loyer choisi, à savoir un mois, un trimestre ou une année. Pour un loyer payable à terme à échoir (au 1^{er} jour du terme), le montant du dépôt de garantie correspondra à un terme ; pour un loyer payable à terme échu (au dernier jour du terme), le montant correspondra à deux termes.

Par ailleurs, si les travaux d'aménagement du local sont à la charge du locataire, celui-ci peut demander une franchise de loyer pour la durée des travaux, comprise le plus souvent entre un et deux mois. Selon l'état du local, la SIEMP donne suite ou non à la demande.

De manière générale, les garanties financières demandées par les bailleurs sociaux soulèvent des critiques. Celles-ci portent sur la rigueur excessive des conditions affichées par les bailleurs, parfois plus strictes que celles des bailleurs privés.

Cet « affichage » peut être dissuasif d'autant que les candidats locataires ignorent souvent que les garanties financières demandées sont, au moins en partie, négociables.

En outre, plusieurs interlocuteurs des rapporteurs, notamment des élus d'arrondissement, ont insisté sur le rôle que, selon eux, les bailleurs sociaux devraient naturellement jouer pour soutenir les opérateurs fragiles - petites entreprises en création, commerces de proximité, associations de quartier, etc. -, rôle qui justifie des conditions plus favorables que celles du secteur privé.

L'hétérogénéité des pratiques des bailleurs sociaux est également controversée, les candidats à la location comprenant mal que ceux-ci, tout en exerçant leur activité en liaison étroite avec la Ville, n'aient pas en la matière de ligne de conduite commune.

Pour répondre à ces préoccupations, une proposition a été évoquée, consistant à limiter les sommes immobilisées par les locataires à un montant équivalant à trois mois de loyer au plus. Il n'est pas certain que cette mesure soit adaptée à la grande variété des situations traitées par les bailleurs sociaux, variété qui tient aux locaux comme aux candidats locataires.

En revanche, il paraît possible de faire évoluer les dispositions appliquées en la matière dans deux sens : d'une part les harmoniser entre les bailleurs sociaux pour des locaux comparables (situation, commercialité, aménagement...), d'autre part les adapter à des cibles d'activités ou de locataires (petites entreprises en création, commerces de bouche,

³¹ S'il s'agit de la création d'une filiale, la garantie de la société mère est demandée.

structures de l'économie sociale...) en leur réservant des conditions plus favorables, éventuellement différenciées selon le quartier d'implantation.

Dans ses remarques sur le rapport provisoire, la DDEES propose que les bailleurs sociaux soient en outre invités à informer systématiquement les candidats locataires sur les aides servies par divers organismes soutenus par la Ville (France active, Paris initiatives entreprises, Paris finance plus), aides présentées sur le site www.paris.fr à la rubrique « *professionnels* ».

Recommandation n° 3 : Faire évoluer les garanties financières demandées par les bailleurs sociaux aux nouveaux locataires, d'une part en les harmonisant d'un organisme à l'autre pour des locaux aux caractéristiques comparables, d'autre part en prévoyant pour certaines cibles d'activités ou de locataires des conditions plus favorables, éventuellement différenciées selon le quartier d'implantation ; inviter les bailleurs à informer systématiquement les candidats locataires sur les aides à l'installation proposées par divers organismes soutenus par la Ville

2.7.3. Pour les associations, une tarification à la fois favorable et différenciée

Paris Habitat, la RIVP, la SGIM et la SIEMP pratiquent tous les quatre une tarification adaptée à la situation particulière des associations. Selon les cas, cette tarification est formalisée, par exemple dans le cadre d'une délibération du conseil d'administration de l'organisme, ou correspond seulement à une pratique habituelle.

S'agissant de Paris Habitat, suivant une étude réalisée par cet établissement public au printemps 2008, à Paris près de 550 locaux et boutiques³², soit 16 % du parc total, étaient occupés par des structures œuvrant dans le domaine social, de la santé, de la culture ou de l'enfance et de la jeunesse, en majorité des associations, mais aussi des services publics et des amicales de locataires.

C'est en 2005 que le conseil d'administration de Paris Habitat a fixé les modalités et tarifs de mise à disposition de locaux aux associations (cf. Annexe I). Le dispositif adopté se fonde sur la distinction de trois types d'association, à savoir les « associations institutionnelles ou sans vocation locale ou sociale ou à vocation culturelle », les « associations de la politique de la ville » et les « associations de proximité », auxquels s'ajoutent les associations et amicales de locataires, exclues de la présente étude.

Les « associations de proximité » sont définies comme des associations « *ne bénéficiant d'aucune ressource publique, composées essentiellement de bénévoles, portées éventuellement par les habitants du groupe, ayant un impact direct sur le(s) groupe(s), par exemple des associations développant des projets d'accompagnement scolaire, d'alphabétisation ou d'animation des sites* ». Les « associations de la politique de la ville », quant à elles, sont des associations exerçant une activité liée à la politique de la ville, soit locales, soit financées en majeure partie par des collectivités publiques (Etat, Région, Ville), gérant des dispositifs validés par ces financeurs et disposant généralement de personnels salariés ou mis à disposition.

Sont par ailleurs distingués, outre les « locaux collectifs résidentiels » également exclus du champ de la présente étude, trois catégories de local : ceux qui présentent une « faible ou moyenne commercialité », les locaux « à commercialité forte » et les « boutiques ».

³² Dont 389 locaux et 158 boutiques.

Pour chacun des cas correspondant au croisement des deux séries³³, sont prévues des règles différentes, en tout ou partie, avec pour objectif de concilier optimisation des recettes locatives et soutien à la vie associative.

Sans entrer dans le détail, on observe que seules les « associations de proximité » et les « associations de la politique de la ville » bénéficient de conditions privilégiées sur le plan financier et (ou) juridique, toutes les autres se voyant appliquer le tarif commercial et la formule du bail civil d'une durée de 1 à 6 ans.

En outre, ces conditions sont d'autant plus favorables que l'organisme locataire appartient à une catégorie d'associations aux ressources faibles et (ou) précaires. Ainsi, les « associations de proximité » se voient demander le paiement des seules charges et taxes à l'exclusion de tout loyer, ce régime particulièrement favorable pouvant se fonder sur les dispositions de l'article L 443-11, alinéa 6, du code de la construction et de l'habitation (CCH) aux termes duquel, « afin de contribuer aux politiques de développement social des quartiers, et notamment de ceux connaissant des difficultés particulières, un organisme d'habitations à loyer modéré peut mettre à disposition d'une association des locaux moyennant, éventuellement, le paiement des charges locatives correspondant auxdits locaux ».

Ce n'est qu'à l'automne 2010 que le conseil d'administration de la RIVP a fixé de manière formelle et détaillée les conditions financières spécifiques de la mise à disposition de locaux aux associations.

Le schéma retenu est proche de celui de Paris Habitat puisqu'il repose également sur la distinction entre différents types d'association, différentes catégories de local et différents territoires, les critères de distinction et les conditions de location prévues dans les différentes hypothèses n'étant cependant pas tout à fait les mêmes (cf. Annexe II).

On remarque néanmoins que, comme Paris Habitat, la RIVP est soucieuse à la fois de maximiser les loyers tirés de la location de locaux à forte commercialité et d'apporter l'aide la plus significative aux associations de quartier implantées dans les secteurs classés en « politique de la ville ».

Comme indiqué précédemment, la SIEMP applique normalement aux associations le même niveau de loyer qu'aux autres catégories de locataires de locaux professionnels. Mais, ce principe souffre néanmoins un certain nombre d'exceptions.

Tout d'abord, la SIEMP consent un loyer réduit de 50 % environ, soit 100 €/m² pondéré/an, aux associations lorsque l'immeuble dont dépend le local est amorti ou que cette diminution de recette était prévue dans le plan de financement de l'opération.

En outre, et sous les mêmes conditions (local situé dans un immeuble amorti ou dont le financement intégrait la perte de recettes correspondante), dans les secteurs classés en « politique de la ville », un loyer très réduit, fixé à 30 €/m² pondéré/an, est pratiqué au profit des « associations de la politique de la ville », c'est-à-dire soutenues à ce titre par la Ville de Paris.

Jusque récemment, la SGIM appliquait de fait aux associations une décote par rapport au prix de marché - décote variable suivant les spécificités de chacune et de la commercialité des emplacements -, qui pouvait atteindre environ 30 %. Cependant, elle vient d'adopter un barème des loyers applicables aux nouvelles locations consenties à cette catégorie de locataires (cf. Annexe III).

³³ Les associations se voient en principe refuser la possibilité de prendre à bail une « boutique ». Une exception est toutefois prévue au profit des « associations de la politique de la ville », qui peuvent bénéficier d'un bail précaire. De même, la location d'un local à commercialité forte est exclue pour les « associations de la politique de la ville » - sauf exception -, ainsi que pour les « associations de proximité ».

A l'instar des dispositions retenues par la RIVP et Paris Habitat, le barème fixé par la SGIM croise trois critères - le niveau de commercialité, le type d'association concerné et la situation géographique du local, en secteur de la « politique de la ville » ou non.

Entre deux situations extrêmes, à savoir d'une part la location au prix du marché, éventuellement modulée en fonction de la situation locale, et d'autre part la location sur la base d'un loyer indexé de 50 €/m²/an, est prévue une solution intermédiaire consistant en un tarif négocié, avec un plancher égal à 60 % du prix du marché, également indexé.

Il est précisé dans la délibération du conseil d'administration de la SGIM que « *ce dispositif est applicable pour les locaux situés dans des immeubles déjà amortis* ». Il est également indiqué que « *dans le cas des opérations récentes, pour lesquelles les loyers des locaux commerciaux participent du plan de financement de l'opération, les tarifs des locaux loués ne pourront être inférieurs à ceux inscrits au compte d'exploitation prévisionnel* ».

En définitive, si les pratiques suivies par les quatre bailleurs sociaux ne sont pas strictement identiques, elles répondent néanmoins à une même préoccupation : apporter une aide aux associations oeuvrant au service d'un intérêt public local, notamment dans les quartiers de la « politique de la ville ». A ce titre, ces pratiques peuvent être considérées comme contribuant à l'exercice des missions municipales de service public.

Eu égard à ce contexte, la tarification appliquée aux associations par les bailleurs sociaux devrait éviter le risque d'inégalité et être par conséquent déterminée suivant des règles claires et affichées.

C'est d'ailleurs la formule qu'ont adoptée Paris Habitat, la RIVP et la SGIM en faisant délibérer sur ce point leur conseil d'administration respectif.

Dans ses observations sur le rapport provisoire, la direction des affaires juridiques (DAJ) conforte cette approche en indiquant que « *l'existence de barèmes tenant compte de la nature de l'association, barèmes approuvés par le conseil d'administration de chaque bailleur social, est la voie à retenir* ».

Il est donc préconisé que la SIEMP adopte aussi cette solution.

Recommandation n° 4 : Demander à la SIEMP de formaliser les règles tarifaires applicables aux associations candidates à la location de ses locaux professionnels

3. LES LIMITES DE L'INTERVENTION MUNICIPALE

3.1. Les leviers d'action issus du droit de l'urbanisme

Il s'agit ici d'instruments que peut mobiliser la Ville en tant que collectivité publique. Bien que leur utilisation ne soit pas limitée aux situations dans lesquelles les locaux d'activités dépendent d'un bailleur social, il est important de montrer ici dans quelle mesure ils peuvent permettre à la Ville de « peser » sur l'utilisation de ces locaux.

3.1.1. Les règles fixées dans le Plan local d'urbanisme (PLU)

Dans l'ancien « plan d'occupation des sols » (POS), le commerce ne bénéficiait pas de dispositif spécifique de protection, puisque la fonction était incluse à l'intérieur de la destination globale « activité », seuls étant nettement identifiés les « grands magasins ».

Le PLU adopté en septembre 2006, dont les dispositions ont été confirmées par le Conseil de Paris en octobre 2008, distingue plusieurs catégories de linéaires où les commerces sont protégés : **260 kms d'axes à vocation commerciale le long desquels le changement de destination des locaux commerciaux ou artisanaux, situés en rez-de-chaussée et en bordure de voie, devient interdit là où ils existent.**

A l'intérieur de ces 260 kms d'axes commerciaux protégés, soit 16 % de la voirie parisienne représentant près de la moitié des commerces parisiens, le PLU distingue en outre deux sous-catégories complémentaires :

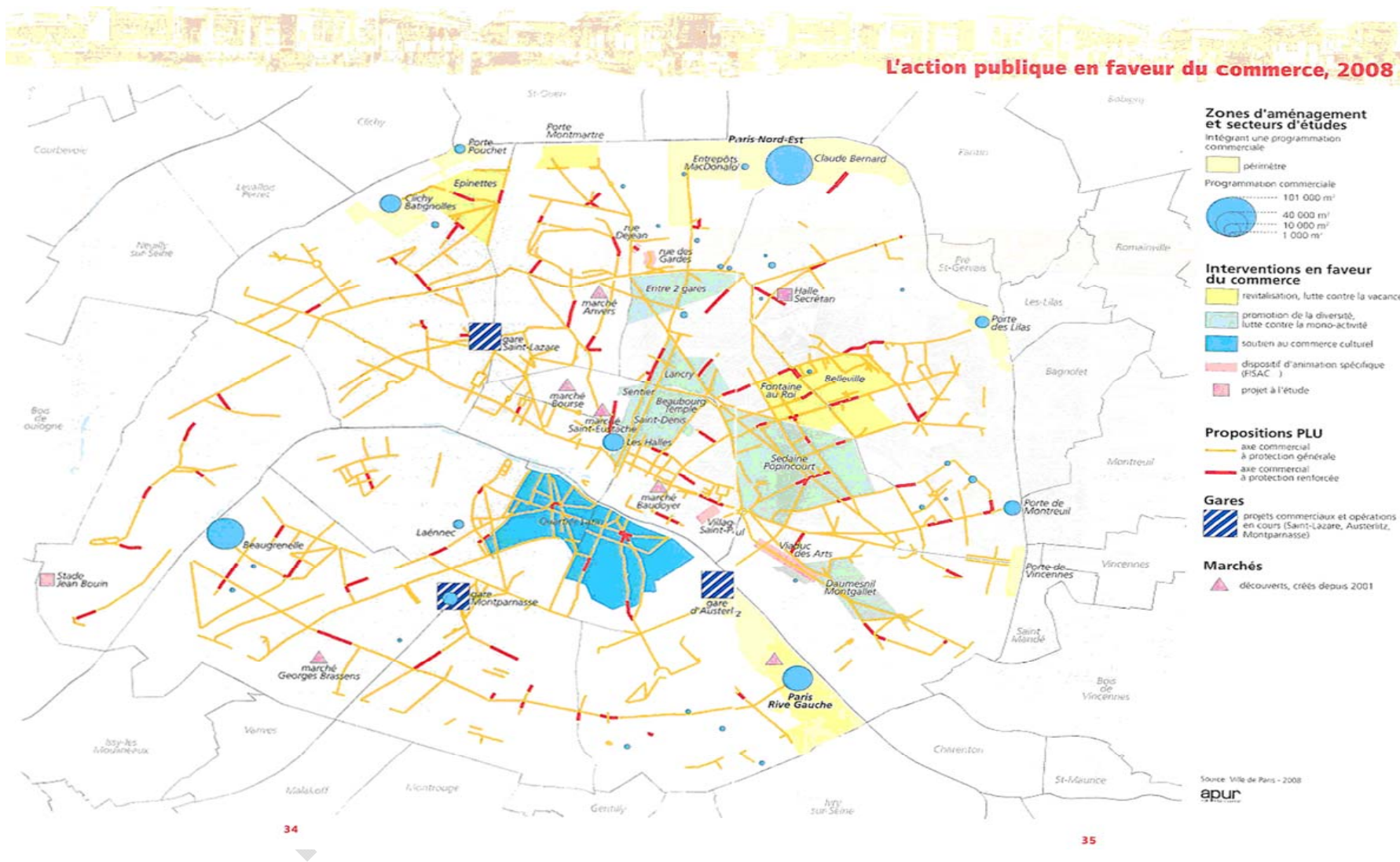
- environ 20 kms d'axes commerciaux de proximité à vocation principalement alimentaire, objet d'une règle de protection suivant laquelle la transformation des surfaces de rez-de-chaussée sur rue occupées par l'artisanat (dont relèvent de nombreux commerces alimentaires) est interdite ; ces 20 kms, figurés par un trait rouge sur le plan ci-après, concernent les « voies-marchés » structurantes qui maillent tout le territoire parisien et qui accueillent une bonne partie du commerce alimentaire de proximité ;
- quelque 20 kms d'axes commerciaux majeurs le long desquels le dispositif de protection est renforcé ; pour ces axes, est imposé le maintien des locaux commerciaux et d'artisanat existants, à quoi s'ajoute l'obligation de créer des rez-de-chaussée commerciaux en bordure de rue dans tout programme de construction ou de rénovation.

La Ville tente ainsi de maîtriser les évolutions, en protégeant la fonction commerciale, à la fois sur les axes très commerciaux, mais aussi sur leur environnement en escomptant par effet induit que la vitalité des axes protégés permette d'innover les voies adjacentes.

Le règlement du PLU interdit également désormais la fonction d'entrepôt dans les immeubles d'habitation. Enfin, pour bénéficier de la destination « commerce », un local ne doit pas comporter plus d'un tiers de sa superficie affecté à l'entreposage. Cette mesure vise à mettre un frein au développement des boutiques de vente en gros installées au rez-de-chaussée des immeubles d'habitation.

Le dispositif de protection du commerce de proximité et de l'artisanat institué par le PLU a fait l'objet d'un recours de la part du Préfet et a été annulé par le Tribunal administratif le 2 août 2007, considérant qu'il ne reposait sur aucune base légale et portait atteinte au droit de propriété. A la suite de l'appel interjeté par la Ville, ces mesures ont été rétablies par la Cour administrative d'appel de Paris dans un arrêt du 2 avril 2009, celle-ci estimant qu'elles avaient une base légale et n'étaient pas contraires au droit de propriété.

Sur le plan ci-après, établi par l'APUR, figurent les axes commerciaux protégés au titre du PLU.



3.1.2. Les changements de destination ou d'usage

Si les transformations de logements en locaux d'activités et celles de locaux d'activités en logements sont régies par des procédures distinctes, ces procédures relèvent aujourd'hui dans tous les cas de la responsabilité de la Ville.

3.1.2.1. Les transformations de logements en bureaux ou en locaux à usage professionnel ou mixte

Ce type de transformation est subordonné à une autorisation du Maire de Paris, donnée après avis du Maire d'arrondissement.

Cette procédure, dite de changement d'usage, est définie à l'art. L 631-7 du code de la construction et de l'habitation, et les modalités de sa mise en œuvre à Paris sont précisées dans un règlement municipal³⁴ qui s'inscrit dans le cadre des objectifs généraux visés par le Programme local de l'habitat (PLH) et le Plan local d'urbanisme (PLU) : équilibre entre habitat et l'emploi, mixité sociale et préservation de l'offre de logements.

La délivrance de l'autorisation de transformation de logement en local d'activités est subordonnée à une compensation, c'est-à-dire la transformation en habitation de locaux ayant un autre usage, de qualité et de surface équivalentes, et situés dans le même arrondissement³⁵.

Il n'est dérogé à ce principe de compensation que dans le cas de transformation d'un logement en rez-de-chaussée³⁶, soit que cette transformation soit autorisée à titre personnel - c'est-à-dire permettant lors du départ du bénéficiaire de l'autorisation le retour du bien transformé à l'usage d'habitation -, soit que celle-ci ait pour but l'exercice d'une mission d'intérêt général ou d'une profession libérale. Cette dérogation est de nature par conséquent à favoriser l'installation d'activités en rez-de-chaussée.

3.1.2.2. Les transformations de locaux d'activités en logements

Qualifiées de changement de destination³⁷, ces transformations doivent toutes faire l'objet d'une autorisation d'urbanisme délivrée par la Ville : soit un permis de construire dans le cas où l'opération comporte des travaux modifiant les structures porteuses ou la façade, soit une déclaration préalable dans les autres cas.

3.1.3. La mise en œuvre du droit de préemption

3.1.3.1. Le droit de préemption urbain

Mis en œuvre à Paris depuis 1958, le droit de préemption urbain découle aujourd'hui du PLU. Il porte sur la totalité du territoire parisien.

³⁴ Dans sa version la plus récente, ce règlement a été adopté par le Conseil de Paris dans sa séance des 7 et 8 février 2011 et publié au Bulletin municipal officiel le 18 février 2011.

³⁵ Si les locaux proposés en compensation sont transformés en logements locatifs sociaux, ils peuvent être situés dans l'ensemble du « secteur de compensation renforcée », c'est-à-dire des zones où l'insuffisance de logements justifie une protection accrue de l'habitation, principalement le centre et l'Ouest de Paris.

³⁶ Ou d'une partie d'un logement servant de résidence principale (usage mixte).

³⁷ Le changement de destination est attaché au local. Le changement d'usage, s'il s'effectue avec compensation, est également attaché au local ; en revanche, s'il s'effectue sans compensation, il est délivré à titre personnel et incessible, et cesse de produire effet lorsque son bénéficiaire met fin à son activité professionnelle.

Suivant le code de l'urbanisme, le droit de préemption urbain ne s'applique pas à l'aliénation d'un ou plusieurs lots constitués par un seul local à usage d'habitation, à usage professionnel ou à usage mixte compris dans un bâtiment soumis depuis plus de dix ans au régime de la copropriété. Il ne s'applique pas non plus en cas d'aliénation d'un immeuble bâti achevé depuis moins de dix ans.

La commune peut toutefois faire échec à ces deux exceptions en prenant une délibération fondée sur un motif d'intérêt général : ce droit de préemption urbain, qualifié de « renforcé », ne peut porter que sur un périmètre déterminé (immeuble ou îlot), non sur un local.

En revanche, s'agissant des locaux à usage commercial, le code de l'urbanisme n'apporte pas de limite à l'exercice du droit de préemption urbain institué par le PLU, leur vente devant donc être systématiquement déclarée à la Ville.

Si ces règles paraissent offrir à la Ville une marge de manœuvre importante pour influencer à l'occasion des ventes immobilières sur l'utilisation des locaux de pied d'immeuble, en particulier ceux à usage commercial, la réalité est sensiblement différente.

En effet, la préemption d'un local d'activités situé dans un immeuble dont les autres lots ne sont pas vendus par leur propriétaire implique pour la Ville de participer à une copropriété aux côtés d'un ou plusieurs autres copropriétaires, souvent à caractère privé, ce qui peut être problématique lorsque leurs priorités respectives divergent. Il en va ainsi dans les cas où la Ville souhaite installer un équipement public - par exemple une halte-garderie - dans un local de pied d'immeuble. Mais cette formule n'est à l'évidence pas envisageable pour l'installation d'un opérateur de type commerçant ou artisan, la Ville n'ayant pas vocation à gérer directement des locaux d'activités.

La préemption d'un immeuble entier comportant entre autres un local d'activités ne présente pas, elle, l'inconvénient de faire entrer la Ville dans une copropriété. Cependant, l'objectif visé alors par la Ville dépasse largement la question de l'usage de ce local d'activités puisqu'il s'agit de rénover ou reconstruire un ensemble composé pour l'essentiel de logements.

Eu égard à ces considérations, le droit de préemption urbain en tant que tel ne constitue pas pour la Ville un levier lui permettant d'influer sur l'affectation des locaux de pied d'immeuble.

Cette affirmation mérite cependant d'être nuancée, comme cela est explicité dans la suite du présent rapport³⁸, car la Ville peut déléguer à un opérateur externe l'exercice du droit de préemption urbain dans ses deux formes, simple et renforcée, pour des parties d'immeuble bâti ou non bâti, à usage principal de bureaux, de commerce, d'artisanat, d'industrie, d'entrepôt...

3.1.3.2. Le droit de préemption des fonds, droits au bail commercial et terrains faisant l'objet de projets d'aménagement commercial

En plus du droit de préemption urbain, la loi offre depuis peu aux communes la possibilité de préempter sous certaines conditions les fonds de commerce, fonds artisanaux ou baux commerciaux, ainsi que les terrains portant ou destinés à porter des commerces d'une surface de vente comprise entre 300 et 1 000 mètres carrés³⁹.

³⁸ Cf. infra le 4.

³⁹ Le droit de préemption sur les fonds et baux a été institué par la loi du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises et le droit de préemption sur les terrains l'a été par la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME).

Dans les deux cas - celui des fonds ou baux commerciaux et celui des terrains faisant l'objet de projets d'aménagement commercial -, la commune est tenue de délimiter par délibération un périmètre à l'intérieur duquel elle prévoit d'exercer le cas échéant son droit de préemption. Cette délibération est, il importe de le noter, motivée par un objectif de « sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité »⁴⁰.

En l'état actuel des textes, ce nouveau dispositif, qui, contrairement au droit de préemption des « murs », ne peut pas être délégué par la commune, est pour celle-ci d'une application particulièrement délicate.

Il implique en effet la gestion par la commune du bien préempté (fonds artisanal ou de commerce ou droit au bail commercial ou terrain). De plus, et contrairement au régime applicable au droit de préemption urbain, la commune est tenue au terme d'un délai d'un an de rétrocéder le bien préempté à « *une entreprise immatriculée au registre du commerce et des sociétés ou au répertoire des métiers, en vue d'une exploitation destinée à préserver la diversité et à promouvoir le développement de l'activité commerciale et artisanale dans le périmètre concerné* »⁴¹.

Compte tenu de la complexité des procédures à mettre en œuvre, à quoi s'ajoute la quasi impossibilité de garantir l'atteinte des objectifs poursuivis par la collectivité, la Ville a jusqu'ici fait le choix de ne pas utiliser ce nouveau type de droit de préemption.

3.2. La programmation des nouveaux locaux d'activités

La question examinée ici a trait à la possibilité de déterminer, dès avant la réalisation de l'immeuble dans lequel est situé un local professionnel, l'affectation future de ce dernier.

3.2.1. La programmation de locaux réalisés dans le cadre d'opérations d'aménagement urbain

Lorsque de nouveaux locaux d'activités sont réalisés dans le cadre d'une opération d'aménagement urbain, la Ville - ou l'aménageur intervenant pour son compte - dispose d'outils qui lui permettent d'orienter leur affectation par les bailleurs sociaux.

Dans ce cas de figure, en effet, l'aménageur peut, à l'occasion de la cession des terrains et des droits de construire, imposer aux organismes constructeurs et futurs bailleurs des prescriptions particulières concernant l'affectation des locaux d'activités.

Ainsi, par exemple, pour l'aménagement de la ZAC de la Porte des Lilas (19^{ème} et 20^{ème} arrondissements), le cahier des charges de cession des terrains du lot F5 comportait des stipulations particulières sur ce point, sachant que le programme de construction incluait 10 000 m² de bureaux et 4 500 m² d'activités commerciales ou artisanales⁴².

Ce document prévoyait que, lorsque tout ou partie d'un bâtiment serait affecté à des activités commerciales ou artisanales, l'acte de cession de droits de construire pourrait, sous réserve de la législation de l'urbanisme commercial, prévoir le nombre et la nature des commerces ou activités artisanales, imposer au constructeur de faire en sorte que le nombre ou la nature de ces activités ne soit pas modifié pendant une certaine durée et, à l'échéance de celle-ci, déterminer les conditions d'évolution de ces affectations. Il était ajouté qu'en tout état de cause la désignation de l'exploitant serait soumise par le cessionnaire pour avis à la SEMAVIP⁴³, société aménageur.

⁴⁰ Cf. l'art. L 214-1 du code de l'urbanisme.

⁴¹ Cf. l'art. L 214-2 du code de l'urbanisme.

⁴² Cahier des charges datant de mars 2004.

⁴³ Société d'économie mixte d'aménagement de la Ville de Paris.

Dans le cas de l'aménagement du secteur Château Rouge (18ème arrondissement), opération confiée par la Ville à la SEMAVIP, le dispositif retenu est encore beaucoup plus contraignant pour les organismes bailleurs puisqu'ils se voient retirer la gestion des locaux d'activités.

Fondé, s'agissant du développement économique, sur un objectif de redynamisation du tissu commercial, le cahier des charges de cession de terrains prévoit la non-valorisation de la charge foncière due pour les surfaces destinées aux locaux d'activités. Mais, en contrepartie de l'avantage ainsi accordé aux constructeurs, ceux-ci s'engagent à consentir à la SEMAEST un bail emphytéotique d'une durée de 18 ans aux termes duquel cette société assurera la commercialisation et la gestion des locaux.

3.2.2. La programmation de locaux implantés dans des immeubles de logements sociaux construits ou rénovés en secteur diffus

Dans le cas de réalisation de locaux d'activités au sein d'un immeuble de logements sociaux construit ou rénové en secteur diffus, l'intervention de la collectivité publique sur les conditions d'affectation des locaux se révèle plus délicate à mettre en œuvre.

Il est à noter, tout d'abord, que plus de 80 % de la production de logements sociaux sont assurés à partir d'acquisitions foncières ou immobilières réalisées directement par les bailleurs sociaux.

La formule du bail emphytéotique consenti au bailleur social par la Ville sur un terrain ou un immeuble lui appartenant n'est donc utilisée que dans une minorité de cas. Il en va ainsi lorsque la Ville acquiert un immeuble (terrain nu ou terrain bâti) en vue d'y faire réaliser des logements sociaux, mais dans cette hypothèse la DLH, soucieuse de ne pas accroître son patrimoine en gestion directe, s'efforce de le confier aussitôt à bail emphytéotique à un bailleur social, et la future affectation du bien ne peut être décidée à ce moment-là.

De plus, le régime des baux emphytéotiques auquel recourt la Ville en l'espèce, fixé dans le code rural, ne permet pas de restreindre le droit réel de l'emphytéote en lui imposant, par exemple, d'affecter à telle ou telle activité des locaux dépendant de l'immeuble objet du bail⁴⁴. Ainsi, la Ville ne fait même pas obligation à l'emphytéote de réaliser des logements sociaux sur un terrain donné à bail.

Une loi de 1988 organise un régime de baux emphytéotiques administratifs autorisant des clauses dérogatoires aux termes desquelles le droit réel de l'emphytéote se trouve restreint. Cependant, la DLH, pour éviter la mise en concurrence obligatoire des opérateurs prévue dans ce régime, maintient son choix de la formule de bail emphytéotique du code rural.

Par ailleurs, comme la Ville ne contribue pas au financement des locaux d'activités inclus dans les programmes de logements sociaux, elle ne peut, du moins à ce titre, « peser » sur leur affectation future.

Enfin, l'octroi de la garantie municipale pour le remboursement des emprunts souscrits pour le financement des locaux n'est actuellement assorti d'aucune contrepartie au bénéfice de la Ville.

Pour leur part, les responsables des organismes de logement social rencontrés par les rapporteurs ont fait valoir les avantages que présente une prise de position sur l'affectation des locaux d'activités intervenant dès le montage financier de l'opération.

⁴⁴ La durée de ces baux, qui doit être comprise entre 18 et 99 ans, est généralement fixée à 55 ans.

Dans la mesure, en effet, où la nature de l'activité exercée dans le local (commerciale, artisanale, de bureau, associative...) et/ou le type de locataire choisi (par exemple, commerçant de proximité, association de quartier, etc.) ont une incidence sur le niveau du loyer et plus généralement sur les conditions de location, elles influent sur le compte d'exploitation de l'immeuble, et il convient d'en tenir compte dans son plan de financement.

Or, en l'état actuel, la question de l'affectation future des locaux d'activités n'est qu'assez rarement examinée à l'occasion de la validation du financement des programmes de logements sociaux.

Deux évolutions sont proposées en vue d'orienter en temps utile l'affectation future des locaux professionnels inclus dans les programmes de logements sociaux réalisés en secteur diffus.

D'une part, il est préconisé que la Ville conditionne la garantie qu'elle accorde aux bailleurs pour le remboursement des emprunts servant à financer les locaux professionnels à l'engagement d'affecter ceux-ci à des types déterminés d'activités, cet engagement valant au moins pour la durée d'amortissement de ces financements.

Recommandation n° 5 : Assortir la garantie municipale de remboursement de prêts souscrits par les bailleurs pour la réalisation de locaux professionnels d'un engagement concernant l'affectation de ceux-ci à des types déterminés d'activités, cet engagement valant au moins pour la durée d'amortissement des prêts

D'autre part, afin de permettre au bailleur d'anticiper suffisamment le choix du type d'affectation retenu pour les locaux professionnels dont il prévoit la réalisation, il est proposé la mise en place d'une concertation entre celui-ci et les services municipaux concernés.

Pour éviter toute interférence avec le processus - particulièrement contraint sur le plan des délais - de validation des financements publics des programmes de logements sociaux, il conviendrait de découpler celui-ci du dispositif de concertation mis en place.

Mis en œuvre à l'initiative de la DDEEES, direction municipale principalement intéressée, ce dispositif associerait en tant que de besoin telle ou telle autre direction sectorielle concernée - par exemple la direction de tutelle d'une association candidate à la location des locaux à réaliser -, ainsi que le réseau des Maisons des associations (MDA) qui a connaissance des besoins en location des quelque 6000 associations référencées par lui.

Cette concertation devrait intervenir « en amont » de la mise en location des locaux, à un stade où l'intégration dans les prévisions d'exploitation du bailleur de l'incidence financière de tel ou tel type d'affectation reste possible sans compromettre la cohérence du programme.

Elle offrirait aux directions de la Ville la possibilité de confronter leurs priorités en matière d'affectation de locaux et d'avoir une vision commune de leurs conséquences financières.

Recommandation n° 6 : Organiser entre chaque bailleur social et la Ville une concertation permettant à la DDEEES et aux directions sectorielles intéressées autres que la DLH d'orienter en accord avec celui-ci l'affectation des locaux professionnels en temps utile - c'est-à-dire sans compromettre la cohérence financière des programmes immobiliers considérés ; associer le cas échéant à cette concertation le réseau des Maisons des associations (MDA) qui a connaissance des besoins en location des quelque 6000 associations référencées par lui.

3.3. Une liaison insuffisamment organisée entre les bailleurs sociaux, les services de la DDEES et les mairies d'arrondissement

3.3.1. Une bourse parisienne des locaux professionnels à louer gérée par la DDEES

Pour faciliter aux entreprises petites ou moyennes, notamment celles en cours de création, la recherche de locaux adaptés à leur activité, la DDEES a mis en place une bourse des locaux vacants accessible en ligne sur le site de la Ville⁴⁵.

Outre les locaux de pied d'immeuble, cette bourse vise à présenter aussi les locaux offerts à la location au sein d'hôtels d'entreprises. Selon les indications figurant sur le site, les locaux dont il s'agit ont une superficie comprise entre 30 et 200 m² et les loyers annuels proposés s'étagent à partir de 100 euros le m² hors taxes et hors charges.

Ce dispositif est complété par un autre service en ligne⁴⁶, consacré aux offres de biens immobiliers d'une surface de plus de 350 m² émanant de la Ville de Paris et de ses sociétés d'économie mixte, ces biens pouvant être immédiatement disponibles ou non (immeubles à construire ou rénover).

3.3.2. Les relations des bailleurs sociaux avec les autorités municipales en matière d'attribution de locaux professionnels

3.3.2.1. L'avis consultatif du maire de la commune sur les propositions d'attribution des locaux commerciaux dépendant des organismes d'HLM

Parallèlement à l'objectif de facilitation des recherches de locaux des acteurs économiques, la bourse des locaux vacants mise en œuvre par la DDEES trouve un fondement juridique, au moins partiel, dans l'article L 411-7 du CCH.

Aux termes de cet article en effet, « *les attributions des locaux commerciaux en pied des immeubles construits ou acquis par les organismes d'habitations à loyer modéré se font en tenant compte des objectifs de mixité urbaine et de mixité sociale du quartier ou de l'arrondissement où les immeubles se situent. Les propositions d'attribution sont préalablement soumises à l'avis consultatif du maire de la commune* ».

L'expression « locaux commerciaux » semble devoir s'entendre ici au sens large, englobant les différents types de local d'activité (boutique, atelier, bureau...) et les différentes formes juridiques de mise à disposition (bail commercial, professionnel, civil).

Par ailleurs, si ces dispositions ne visent pas les sociétés d'économie mixte et donc en l'espèce la RIVP, la SGIM et la SIEMP, puisqu'elles mentionnent les seuls « organismes d'habitations à loyer modéré »⁴⁷, elles sont de fait appliquées par les quatre bailleurs sociaux qui font l'objet de la présente étude.

⁴⁵

Voir: http://www.paris.fr/portail/pro/Portal.lut?page_id=9520&document_type_id=5&document_id=6519&portlet_id=23392

⁴⁶

Voir: http://www.paris.fr/portail/pro/Portal.lut?page_id=9520&document_type_id=5&document_id=82090&portlet_id=23392

⁴⁷ Les organismes d'habitations à loyer modéré comprennent les offices publics de l'habitat, les sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré, les sociétés anonymes coopératives de production et les sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif d'habitations à loyer modéré, ainsi que les fondations d'habitations à loyer modéré.

3.3.2.2. Les pratiques hétérogènes des bailleurs sociaux

Les modalités de consultation du « maire de la commune » pratiquées par les bailleurs sociaux sont hétérogènes selon l'organisme.

Paris Habitat, pour sa part, après avoir choisi un candidat pour la location d'un local, saisit la DDEES⁴⁸ - en se référant expressément à l'article L 411-7 du CCH - de la proposition d'attribution correspondante mentionnant, outre l'adresse, les caractéristiques principales du local, le montant du loyer annuel hors taxes et hors charges, le nom du locataire et la nature de son activité.

Le courrier adressé à la DDEES précise que « *le bail est à signer dans un délai d'un mois à compter de ce jour* ».

Par ailleurs, Paris Habitat saisit le Maire de l'arrondissement où le local à louer se trouve situé à deux moments distincts, mais sans se référer à l'article L 411-7 du CCH. D'une part, lors de la mise en location, Paris Habitat invite le Maire d'arrondissement à lui faire part de ses souhaits concernant l'activité à installer dans les lieux et se met à la disposition des candidats dont celui-ci aurait connaissance pour les renseigner ; d'autre part, après la sélection d'un candidat, il sollicite l'avis du Maire d'arrondissement sur l'attribution du local à l'intéressé.

La RIVP, en ce qui la concerne, transmet mensuellement à la DDEES la liste de ses locaux vacants de telle sorte que ceux-ci soient offerts à la location sur le site de la Ville. Les internautes à la recherche des offres de local de la RIVP sur son site sont par ailleurs systématiquement « renvoyés » vers le site de la Ville.

En outre, la RIVP saisit la DDEES de chacun de ses projets d'attribution de local professionnel 15 jours avant la signature du bail⁴⁹.

Les relations de la RIVP avec les mairies d'arrondissement sont dans ce domaine marquées par l'empirisme, dépendant essentiellement de l'intérêt qu'y porte telle ou telle des six ou sept mairies d'arrondissement ayant souhaité être associées au processus d'attribution des locaux professionnels.

De manière générale, l'attention de ces mairies d'arrondissement est centrée plus sur la nature de l'activité que sur l'identité du futur locataire.

La SIEMP indique, quant à elle, mettre en ligne sur son propre site dès connaissance de la libération future ou de la livraison prochaine d'un local une annonce de location et parallèlement transmettre à la DDEES en chaque début de mois la liste des locaux à louer aux fins de présentation sur le site de la Ville.

Elle ajoute que, « conformément à l'article L 411-7 du CCH (loi SRU), en règle générale » elle informe « *la personne chargée du développement économique et du commerce de la mairie d'arrondissement, par un échange téléphonique régulier ou par courriels, des dossiers reçus, en vue du choix du preneur et de l'activité en tenant compte de la mixité urbaine et sociale du secteur* ». La SIEMP paraît ainsi confondre l'avis à demander au maire de la commune, à savoir en l'espèce le Maire de Paris, et la concertation souhaitée avec le Maire d'arrondissement intéressé. Dans ses remarques sur le rapport provisoire, cette société indique néanmoins qu'elle « *observe scrupuleusement les règles de transmission des locaux vacants et des candidatures à la DDEES* ».

La SGIM, enfin, dépose sur le site www.paris.fr l'ensemble de ses offres de local, ce qui suscite selon elle de nombreuses demandes. Une fois un candidat sélectionné par sa

⁴⁸ Bureau de l'innovation et des entreprises.

⁴⁹ Elle précise dans son courrier, outre les caractéristiques du local et les conditions de location, l'activité du candidat sélectionné et le nombre d'emplois créés ou à créer.

commission d'attribution, elle en avertit la DDEES et lui laisse un délai de dix jours pour réagir.

La SGIM entretient par ailleurs des liens réguliers avec les mairies d'arrondissement qui ont souhaité être prévenues des vacances (3ème, 4ème et 12ème). Il arrive - mais rarement - qu'une de ces mairies signale une demande émanant d'une association ou d'un commerçant.

Après sélection d'un candidat par la SGIM, la mairie d'arrondissement concernée reçoit notification de ce choix ; dans la plupart des cas, sa réponse est favorable.

L'I3F, SA d'HLM soumise en tant que telle aux dispositions de l'article L 411-7 du CCH, signale chacun de ses projets d'attribution, au demeurant peu nombreux à Paris, au Maire d'arrondissement concerné, et faute de réponse dans un délai de 15 jours procède à la signature du bail. A la suite de la remarque, faite par les rapporteurs, sur le défaut de saisine du Maire de Paris par cette société, celle-ci a fait connaître son intention de signaler désormais aussi à la DDEES ses projets d'attribution de local professionnel.

3.3.2.3. Les initiatives de certaines mairies d'arrondissement

Malgré les efforts engagés par les bailleurs sociaux pour associer les élus d'arrondissement à leurs décisions concernant l'affectation des locaux de pied d'immeuble, ceux-ci ne sont que partiellement satisfaits par la situation actuelle.

Certains d'entre eux déplorent de ne pas bénéficier dans ce domaine de la même visibilité qu'en matière de logement social et souhaitent la mise en place dans leur arrondissement d'une procédure claire de choix des activités et (ou) des locataires.

Pour diminuer la durée des vacances de locaux tout en favorisant l'implantation d'activités adaptées aux besoins des quartiers, des élus rencontrés par les rapporteurs suggèrent que les bailleurs sociaux mutualisent entre eux les candidatures, et qu'en regard de cette demande soit constituée et tenue à jour en permanence une liste exhaustive des locaux offerts à la location précisant leur adresse, leur superficie et le loyer proposé.

Dans cette perspective, est parfois évoquée l'hypothèse de la création d'un pôle « inter-bailleurs » de commercialisation des locaux qui pourrait prendre la forme d'un GIE⁵⁰, sur le modèle de celui auquel participent Paris Habitat, la RIVP et la SGIM pour la gestion de parcs de stationnement.

La vacance prolongée de certains locaux de pied d'immeuble est imputée à l'absence d'aménagement intérieur (locaux neufs « bruts de béton » ou locaux anciens délabrés). Sont cités des cas de local sans électricité, sans fenêtre ou vitrine, sans escalier reliant le rez-de-chaussée au sous-sol, sans que le niveau du loyer ou au moins les conditions de son règlement (franchise, progressivité...) soient ajustés en conséquence.

Dans les faits, c'est surtout pour les mairies d'arrondissement dont le ressort territorial inclut des quartiers confrontés à des phénomènes de déqualification, voire de désertification, sur le plan commercial et/ou de la vie associative que l'utilisation des locaux de pied d'immeuble des bailleurs sociaux constitue un sujet d'importance.

Ce contexte explique qu'au-delà des liens plus ou moins formels noués entre les bailleurs sociaux et plusieurs mairies d'arrondissement concernant l'affectation des locaux de pied

⁵⁰ Un GIE (groupement d'intérêt économique) est un regroupement d'entreprises préexistantes dont le but est de "faciliter ou de développer l'activité économique de ses membres, d'améliorer ou d'accroître les résultats de cette activité ; [ce but] n'est pas de réaliser des bénéfices pour lui-même" (alinéa 2 de l'article L. 251-1 du code de commerce). L'immatriculation au registre du commerce et des sociétés confère au groupement la personnalité morale.

d'immeuble, certains Maires d'arrondissement aient souhaité faire de leur intervention en la matière un levier d'aménagement de leur territoire.

Quelques exemples de mairie d'arrondissement ayant pris en compte cette problématique sont présentés ci-après.

3.3.2.3.1. La mairie du 18ème arrondissement

Constatant que l'affectation des locaux de pied d'immeuble des bailleurs sociaux soulevait des difficultés dans leur arrondissement, le Maire et la municipalité du 18ème ont pris ces dernières années différentes initiatives visant à y remédier.

C'est ainsi qu'un « observatoire des commerces » associant bailleurs, Chambre de commerce et d'industrie de Paris, conseillers de quartier et experts a été créé dans le 18ème arrondissement en juin 2009.

L'objectif visé était le recensement régulier des locaux professionnels publics et privés vacants dans l'arrondissement, ce qui devait permettre de rapprocher cette offre de la demande connue de la mairie d'arrondissement au sein d'un « guichet unique ».

Les membres de cet observatoire se sont rarement réunis, ce qui révèle sans doute les écueils rencontrés pour concilier les objectifs et les contraintes des principaux partenaires (mairie d'arrondissement, bailleurs sociaux et « grands » bailleurs privés).

Par ailleurs, le Maire du 18ème arrondissement a en juin 2010 organisé pour la première fois une réunion « interbailleurs » sur les questions posées par l'affectation des locaux professionnels mis en location par les bailleurs sociaux.

A cette occasion, les élus ont estimé que les candidatures sélectionnées par les bailleurs sont souvent de qualité insuffisante. Il en va ainsi en particulier lorsque les projets en cause sont un facteur de spécialisation commerciale accrue, voire de monoactivité, dans les quartiers souffrant déjà de ce phénomène.

Dans ce cas, la mairie d'arrondissement est conduite à émettre un avis négatif, ce qui entraîne une prolongation de la vacance du local pouvant donner une impression d'abandon du quartier.

Considérant l'affectation des locaux de pied d'immeuble comme un levier important de remodelage ou de préservation du tissu économique et social de proximité, les élus du 18ème souhaitent que la concertation engagée avec les bailleurs sociaux présents dans l'arrondissement se renouvelle à intervalles réguliers.

3.3.2.3.2. La mairie du 3ème arrondissement

Le Maire du 3ème a obtenu des responsables des organismes de logement social qu'ils l'avertissent systématiquement et dès qu'ils en ont connaissance de la vacance ou de la livraison de locaux d'activité, en lui précisant leurs caractéristiques et les conditions financières de leur location. En outre, ils lui soumettent pour avis les candidatures dont ils sont saisis.

Jusqu'ici, ce processus coopératif est resté très empirique, mais la question est posée par la mairie du 3ème de savoir sous quelle forme il pourrait être « institutionnalisé », par exemple sous la forme d'une commission locale d'attribution, et « professionnalisé », grâce entre autres à un dispositif d'échanges électroniques.

3.3.2.3.3. La mairie du 11ème arrondissement

Cette mairie est confrontée, d'une part à une demande de locaux d'activités forte et diverse, émanant de commerçants, d'artisans, d'associations..., et d'autre part au phénomène de la monoactivité textile dans le quartier Sedaine-Popincourt.

Le traitement de la demande n'est pas formalisé, se faisant au cas par cas, avec cependant une orientation préférentielle des associations vers les bailleurs sociaux et des candidats commerçants vers la SEMAEST⁵¹, société d'économie mixte de la Ville chargée des opérations « Vital'quartier » dont deux portent sur des quartiers du 11ème arrondissement : Fontaine-au-Roi et Sedaine-Popincourt⁵².

3.3.3. Une nécessaire clarification des procédures et des objectifs

Les relations des bailleurs sociaux avec les autorités municipales, à l'échelon central comme au niveau des arrondissements, en matière d'attribution des locaux de pied d'immeuble apparaissent en définitive comme peu organisées.

Cette situation peut s'expliquer par l'imprécision qui caractérise la procédure applicable.

D'une part, la date à laquelle le bailleur transmet ses offres de location à la DDEEES varie selon l'organisme et, lorsque cette transmission est effectuée juste avant la signature du bail avec le candidat pressenti, elle est évidemment formelle, intervenant trop tard pour élargir la palette des candidatures possibles.

D'autre part, si la RIVP, la SGIM et la SIEMP transmettent leurs offres de location à la DDEEES, il n'en va pas de même des organismes d'HLM. Bien que formellement soumis, au même titre que Paris Habitat, aux dispositions de l'article L 411-7 du CCH, ceux-ci s'abstiennent de faire part à la DDEEES de leurs projets de location, que ce soit au stade de l'offre ou à celui de l'attribution à un candidat déterminé.

La bourse des locaux vacants en ligne gérée par la DDEEES ne comporte d'ailleurs aucune annonce émanant de ces organismes, montrant ainsi qu'elle est loin de couvrir l'ensemble de l'offre du secteur HLM.

Le fait que la bourse des locaux vacants mise en œuvre par la DDEEES, destinée à faire se rencontrer l'offre et la demande de locaux et à faciliter par ce biais l'implantation des entreprises sur le territoire parisien, ne fonctionne pas au maximum de son potentiel est pénalisant pour celles-ci.

Il l'est aussi pour toutes les associations à la recherche d'un local, dont un grand nombre sollicitent l'appui de la Ville dans cette démarche.

Sur ce dernier point, il faut rappeler qu'en 2003 la Ville a mis en place une procédure interne spécifique pour traiter les demandes de local que lui soumettent les associations.

Une « Commission d'aide à la recherche de locaux associatifs » (CARLA), dont le secrétariat est assuré par la direction de l'urbanisme (DU) et qui associe les différents services municipaux concernés⁵³, est chargée d'instruire les demandes et de proposer les modalités de réponse envisageables :

- soit la mise à disposition, souvent temporaire, d'un local municipal,
- soit l'aide à la recherche d'une solution par mise en relation avec un (ou des) bailleur(s).

⁵¹ Société d'économie mixte d'aménagement de l'Est de Paris.

⁵² Cf. infra le 4.1.

⁵³ La direction des usagers, des citoyens et des territoires (DUCT), qui n'était plus représentée au sein de la CARLA, l'est de nouveau depuis quelques mois : sa participation est importante compte tenu du rôle d'interface entre le monde associatif et la Ville qu'est censée exercer cette direction.

Dans ce dernier cas, la CARLA utilise la liste des locaux vacants mise en ligne par la DDEES, liste qui offre d'autant moins de possibilités aux demandeurs qu'elle est, comme on l'a souligné, loin d'être exhaustive.

La question des modalités d'application de l'article L 411-7 du CCH renvoie naturellement à celle des objectifs visés en l'espèce par la DDEES.

En l'état actuel, l'absence systématique d'avis donné par la DDEES sur les informations que lui transmettent les bailleurs sociaux - qu'il s'agisse des offres de location ou des propositions d'attribution nominative - ne permet pas à ceux-ci de savoir quels objectifs la Ville poursuit : maintien du commerce de proximité ? Aide aux jeunes entreprises, aux professions libérales de santé, aux associations d'animation de quartier ? Soutien aux acteurs économiques créant ou préservant des emplois ? ... Et ce selon quel « dosage » en fonction du territoire en cause ?

La nécessaire clarification des modalités de mise en œuvre de l'article L 411-7 du CCH devrait donc s'accompagner d'une réflexion sur les lignes directrices de la Ville concernant l'affectation des locaux de pied d'immeuble des bailleurs sociaux. Cette réflexion devrait naturellement intégrer l'enjeu financier que représentent pour ces organismes les recettes de loyer tirées de leurs locaux professionnels.

Pour une correcte application de l'article L 411-7 du CCH, il conviendrait *a minima* de prévoir que les organismes d'HLM saisissent systématiquement la DDEES pour avis de leurs propositions d'attribution de locaux de pied d'immeuble.

Cette obligation de saisine ne concernerait donc pas comme à l'heure actuelle Paris Habitat seulement, mais aussi l'ensemble des organismes d'HLM exerçant tout ou partie de leur activité sur le territoire parisien⁵⁴. Quant à la RVP, la SGIM et la SIEMP, elles continueraient en accord avec la DDEES de soumettre à l'avis de cette dernière leurs propositions d'attribution.

Sur le plan procédural, le délai laissé au Maire ou à son représentant pour émettre un avis sur les propositions d'attribution des bailleurs devrait être harmonisé, et non plus laissé à l'initiative de chaque bailleur, un équilibre étant à trouver entre les contraintes de la DDEES et l'intérêt d'une conclusion rapide du bail.

Pour répondre à la préoccupation exprimée par plusieurs Maires d'arrondissement d'assurer la « visibilité » des attributions de locaux effectuées par les bailleurs sociaux et leur meilleure adaptation aux besoins locaux, il pourrait leur être proposé d'exercer par délégation la compétence consultative confiée au Maire de Paris par la loi (article L.411-7 du CCH).

Il s'agirait en réalité d'organiser et de formaliser les relations empiriques d'ores et déjà établies dans ce domaine entre les bailleurs sociaux et un certain nombre de mairies d'arrondissement.

La délégation de compétence du Maire de Paris serait facultative, n'étant consentie qu'aux seuls Maires d'arrondissement volontaires pour en bénéficier.

Ceux-ci seraient par ailleurs libres d'exercer cette compétence le cas échéant en s'entourant de personnes qualifiées, le dispositif pouvant s'inspirer du schéma adopté par les Maires d'arrondissement pour désigner les candidats à la location des logements sociaux relevant de leur contingent.

En tout état de cause, ne disposant pas de personnel spécialisé en ce domaine, les mairies d'arrondissement pourraient s'appuyer sur le « référent territorial » de la

⁵⁴ Suivant les indications figurant au bilan de la CARLA pour 2009, le nombre de ces organismes s'élève à une quinzaine.

DDEEES. Il serait également judicieux qu'elles fassent appel à la Maison des associations (MDA) desservant leur territoire, la connaissance « de terrain » des besoins associatifs de cette entité étant précieuse.

S'agissant du « référent territorial » de la DDEEES, il importe de rappeler que, conformément aux orientations définies dans la « Charte des arrondissements »⁵⁵, il est chargé d'assurer l'interface entre cette direction et plusieurs mairies d'arrondissement.

Dans le domaine considéré, chaque « référent territorial » de la DDEEES contribuerait à la cohérence souhaitable des initiatives locales avec les objectifs définis au niveau central. Il serait au demeurant indispensable que la DDEEES soit régulièrement rendue destinataire d'informations statistiques retraçant le nombre et la nature des avis émis par les Maires d'arrondissement concernés.

Parallèlement à ce dispositif, la bourse en ligne des locaux vacants gérée par la DDEEES offre un double avantage : d'une part, pour les organismes bailleurs, développer la prospection de candidats à la location de leurs locaux, d'autre part pour les commerçants, artisans, professions libérales, associations... accéder à un panel étendu d'offres sur un site Internet unique.

Pour accroître l'impact de cette bourse en ligne, la DDEEES pourrait proposer à tous les organismes concernés par les dispositions de l'article L 411-7 du CCH d'y déposer leurs offres de location.

Ce développement de la bourse en ligne gérée par la DDEEES serait au demeurant la reprise partielle d'un projet dont la réalisation avait été confiée par la Ville à la SEMAEST en 2004 dans le cadre de l'opération « Vital'quartier »⁵⁶, mais qui n'a pas été mis en œuvre.

La convention relative à cette opération stipulait en effet qu'une « bourse des locaux de commerce et d'activité disponibles à Paris », créée et gérée par la SEMAEST, rassemblerait toutes les propositions de locaux vacants de commerces et d'activités à Paris.

Constituée sous la forme d'un site Internet, cette bourse devait recevoir « toutes les informations que les propriétaires publics ou privés de locaux d'activités » pourraient lui communiquer et comporter notamment « des annonces concernant tout type de locaux ou de fonds commerciaux, artisanaux, d'activité et de service, à louer ou à acquérir » et « des informations sur les locaux à destination d'associations ou de services non marchands de proximité ».

Ce dispositif, conçu comme devant constituer « un relais important pour la promotion des activités économiques dans Paris » et apporter « un ensemble d'informations concrètes sur les questions posées par la requalification commerciale des quartiers de Paris »⁵⁷, était donc ambitieux par le champ étendu qu'il était censé couvrir : propriétaires publics ou privés, tout type de locaux ou de fonds commerciaux, artisanaux, d'activité et de service, à louer ou à acquérir.

Dans ses observations sur le rapport provisoire, la SEMAEST appelle l'attention sur les difficultés à la fois juridiques et opérationnelles qu'aurait soulevées la mise en œuvre de ce projet, et ajoute qu'aujourd'hui l'utilité d'une telle bourse lui semble assez faible « au

⁵⁵ Approuvé par le Conseil de Paris en novembre 2010, ce document définit les principes suivant lesquels s'organisent désormais les relations fonctionnelles entre les services administratifs municipaux et les mairies d'arrondissement.

⁵⁶ Cf. infra le 4.1.

⁵⁷ Cf. l'art. 4.3.1. de la convention publique d'aménagement et de développement économique relative à l'opération « Vital'quartier ».

regard d'une part des sites privés déjà existants pour les locaux privés, et de la mise en place d'autre part de la bourse des locaux de la DDEEES pour les opérateurs de la Ville ».

Recommandation n° 7 : Faire élaborer par la DDEEES un ensemble clair d'objectifs d'aménagement urbain commercial applicables dans les différents quartiers de Paris, afin d'orienter l'utilisation par les bailleurs sociaux de leurs locaux professionnels.

Recommandation n° 8 : Fixer précisément la procédure de consultation du Maire de Paris sur les propositions d'attribution des locaux des bailleurs sociaux, y compris celles concernant les cessions de droit au bail avec changement d'activité, en étendant son application à l'ensemble des organismes d'HLM exerçant une activité sur le territoire parisien.

Recommandation n° 9 : Proposer aux Maires d'arrondissement d'exercer par délégation la compétence consultative confiée au Maire de Paris par la loi (art. L 411-7 du CCH) en matière d'attribution des locaux d'activités des bailleurs sociaux : à cet effet, les Maires intéressés pourraient s'appuyer sur le « référent territorial » de la DDEEES - ce qui favoriserait la cohérence entre l'échelon local et le niveau central -, ainsi que sur la Maison des associations (MDA) desservant leur territoire.

Recommandation n° 10 : Développer la bourse en ligne des locaux vacants gérée par la DDEEES en demandant à tous les bailleurs sociaux exerçant une activité sur le territoire parisien d'y participer.

4. LES ACTIONS « VOLONTARISTES » ENGAGEES PAR LA VILLE AU PROFIT DES TERRITOIRES FRAGILES

4.1. « Vital'quartier », un dispositif spécifique pour des territoires touchés par la désertification commerciale ou la mono-activité économique

En février 2004, la Ville a confié à la SEMAEST par convention « *la mise en œuvre d'une opération publique d'aménagement visant à favoriser le maintien et l'extension de la diversité commerciale et des activités économiques de proximité dans six quartiers de Paris* ».

Cette opération, dénommée « Vital'quartier » en 2006, s'achèvera à la fin de l'année 2015⁵⁸.

Les six quartiers visés dans la convention se répartissent entre deux secteurs confrontés à une disparition progressive des activités commerciales (Fontaine au Roi dans le 11ème et Belleville⁵⁹ dans le 20ème), par ailleurs classés en « politique de la ville », et quatre secteurs connaissant un développement particulièrement invasif de la mono-activité (Saint-Denis dans les 1er et 2ème, Beaubourg-Temple dans le 3ème, Sedaine-Popincourt dans le 11ème et Daumesnil-Montgallet dans le 12ème). La mono-activité, antinomique de la diversité souhaitable des commerces et des services, entraîne de surcroît des nuisances importantes pour les quartiers dans lesquels elle s'est développée : circulation intense de véhicules utilitaires entraînant bruit et pollution, risques d'incendie liés au stockage ...

En 2008, la Ville a chargé la SEMAEST de réaliser une seconde mission de même nature portant sur cinq autres secteurs : Quartier latin (5ème et 6ème arrondissements), Entre deux gares et Lancry (10ème), Daumesnil-Félix Eboué (12ème) et Jonquièrre-Epinettes (17ème).

Désignée sous l'appellation de « Vital'quartier 2 » pour la distinguer de la première opération, cette mission, qui se déploie sur une durée de quatorze ans (2008-2021), poursuit des objectifs de développement économique différents selon le quartier : le maintien et le développement de la tradition de commerces culturels au Quartier latin, la lutte contre la mono-activité dans le textile de gros ou le commerce spécialisé (Entre deux gares et Lancry) ou encore l'informatique (Daumesnil-Félix Eboué), enfin la revitalisation commerciale (Jonquièrre-Epinettes).

Selon les chiffres communiqués par la SEMAEST, les onze périmètres des missions « Vital'quartier 1 » et « Vital'quartier 2 », répartis entre dix arrondissements (les 1er, 2ème, 3ème, 5ème, 6ème, 10ème, 11ème, 12ème, 17ème et 20ème) comptent 18 865 commerces, soit un peu moins d'un tiers des quelque 61 777 commerces et services commerciaux occupant des locaux de rez-de-chaussée à Paris⁶⁰.

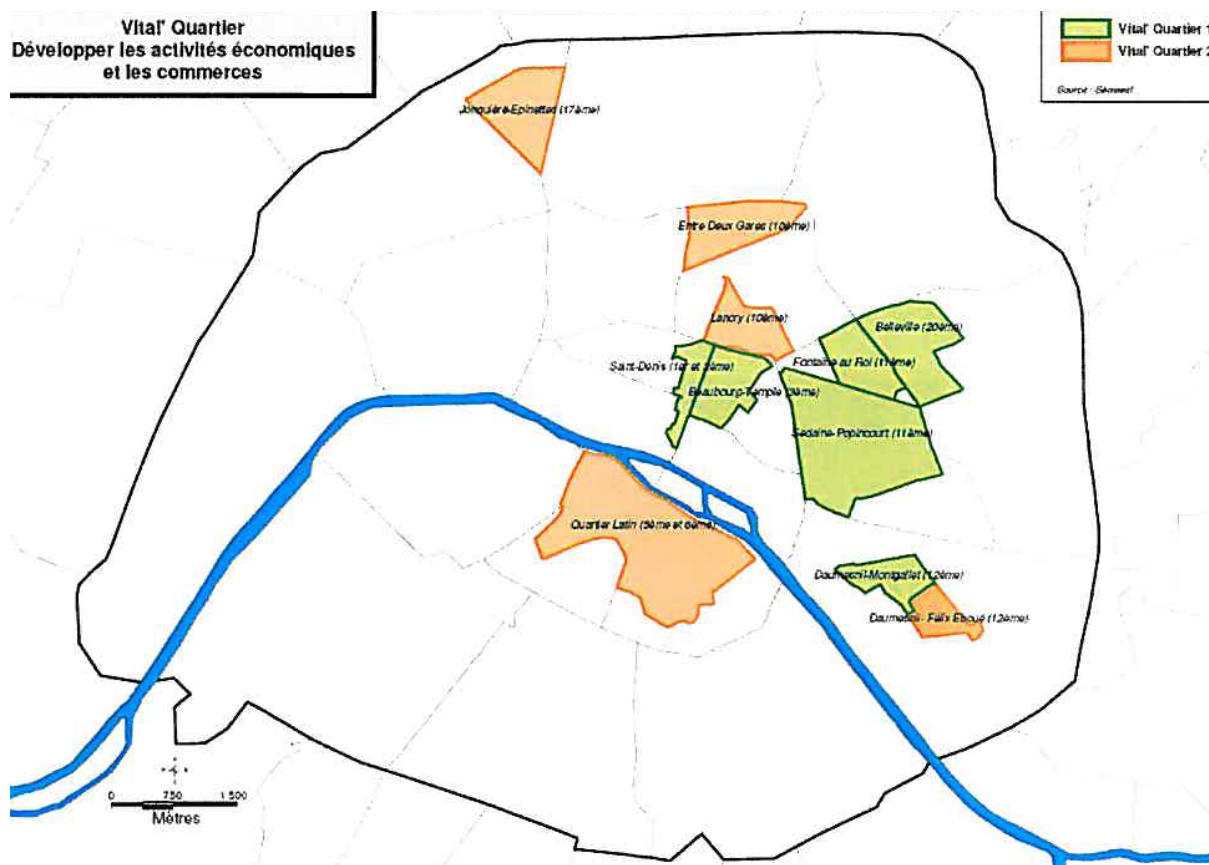
⁵⁸ L'opération devait initialement s'achever le 31 décembre 2013, mais il a été décidé en 2007 de la prolonger jusqu'à la fin de 2015, sa durée étant ainsi portée de 10 à 12 ans.

⁵⁹ Dans le secteur de Belleville, par exemple, le taux de vacance s'élevait lors du lancement de l'opération à plus de 20 %, alors que la moyenne parisienne était de 10 % environ.

⁶⁰ Cf. supra le 1.

La carte des périmètres d'intervention des missions « Vital'quartier 1 » et « Vital'quartier 2 » est présentée ci-après.

Figure 1 : Périmètres des opérations Vital'quartier 1 et 2



4.1.1. Les modes d'intervention de la SEMAEST

Suivant la convention conclue avec la Ville, la SEMAEST s'engage à, notamment :

- procéder à toute acquisition foncière ou immobilière, telle qu'acquisition à l'amiable de la propriété de murs de boutiques et de locaux commerciaux en pied d'immeuble ou acquisition de fonds de commerce et de droit au bail,
- prendre à bail tous locaux ou fonds de commerce en vue de leur sous-location, de leur location-gérance ou de leur gérance libre, y compris la prise à bail de biens immobiliers appartenant aux bailleurs sociaux,
- accepter le cas échéant la remise de locaux ou d'immeubles communaux appartenant à la Ville,
- gérer, entretenir et mettre en valeur les locaux acquis ou loués,
- revendre à terme les biens acquis et les aménagements réalisés.

La SEMAEST dispose ainsi d'une large gamme d'instruments pour intervenir sur le tissu économique des quartiers inclus dans les périmètres de « Vital'quartier ».

Celle-ci est même étendue au droit de préemption urbain dans ses deux formes, simple et renforcée. L'exercice de ce droit lui est délégué par la Ville « pour les parties d'immeuble bâti ou non bâti, à usage principal de bureaux, de commerce, d'artisanat, d'industrie, de fonction d'entrepôt et de leurs annexes... » situées dans ces quartiers, sans interférer cependant avec celui du droit de préemption délégué par la collectivité à d'autres opérateurs (Paris Habitat, SIEMP, SEMAVIP, SOREQA...).

En pratique, la SEMAEST acquiert des locaux à l'amiable ou par voie de préemption, ce second mode d'acquisition représentant 47 % du nombre total d'acquisitions pour « Vital'quartier 1 » et 35 % pour « Vital'quartier 2 ».

Par ailleurs, dans un nombre significatif de cas, la SEMAEST conclut avec l'acquéreur du local un protocole d'accord joint à l'acte de vente, protocole suivant lequel elle renonce à user de son droit de préemption et l'acquéreur, en contrepartie, s'oblige à maintenir l'activité ou à en installer une nouvelle conforme aux objectifs de dynamisation économique du quartier.

En revanche, elle recourt très peu à la prise à bail de murs ou de fonds de commerce, eu égard aux contraintes liées aux régimes de la sous-location et de la cession du droit au bail.

Si nécessaire, la SEMAEST rénove et met aux normes les locaux qu'elle a acquis, et ensuite procède à leur commercialisation, sélectionnant les candidats selon la nature de leur activité et son apport au quartier en termes de diversité commerciale.

Les opérations « Vital'quartier » sont confiées au sein de la SEMAEST à une équipe « dédiée » qui réalise les différentes tâches correspondantes : veille et diagnostic commerciaux, acquisition, rénovation, commercialisation, gestion locative.

Le commerçant retenu par la SEMAEST peut bénéficier de conditions favorables : absence de droit d'entrée, dépôt de garantie limité à 3 mois de loyer principal, franchise de 3 mois de loyer, progressivité du loyer adaptée à l'évolution du chiffre d'affaires ... Cependant, la facturation, trimestrielle, est effectuée à terme à échoir.

Le tableau ci-après présente l'état au 31 décembre 2010 des locaux donnés à bail par la SEMAEST dans le cadre des deux opérations « Vital'quartier » depuis leur démarrage, avec la mention du loyer moyen au m² de surface pondérée pour chacun des arrondissements concernés.

Tableau 3 : Locaux loués au 31 décembre 2010 par la SEMAEST

<i>Arrondissement</i>	<i>Nombre de lots</i>	<i>Surface moyenne pondérée en m²</i>	<i>Loyer moyen (€/m²/an, HT et HC)</i>
1 ^{er}	1	65	185
2 ^{ème}	9	108	283
3 ^{ème}	26	72	292
5 ^{ème}	4	64	327
6 ^{ème}	5	87	350
10 ^{ème}	7	51	360
11 ^{ème}	47	147	231
12 ^{ème}	11	45	291
17 ^{ème}	9	51	290
20 ^{ème}	16	123	152
Total ou moyenne	135	81,3	276,1

Sous les réserves qui s'imposent pour l'interprétation des moyennes de loyer, surtout lorsqu'elles portent sur des arrondissements où l'effectif des locaux loués est limité, ce tableau ne fait pas apparaître de décalage important par rapport aux niveaux de loyer indiqués par les quatre bailleurs sociaux objet de la présente étude.

Pour prendre l'exemple de Paris Habitat, bailleur social disposant du parc de locaux professionnels le plus important, on rappellera⁶¹ ici que les moyennes de loyer constatées pour les attributions nouvelles effectuées en 2009 par cet organisme sont comprises pour les « boutiques » entre un minimum de 107 €/m² pondéré/an hors taxes et hors charges et un maximum de 400 €, et pour les « locaux » entre un minimum de 81 € et un maximum de 248 €, étant remarqué que les niveaux observés pour des attributions nouvelles sont normalement plus élevés que pour l'ensemble des baux en cours.

Sans préjudice de ces observations, il faut signaler que la SEMAEST ne s'interdit pas, si cela permet l'installation d'activités économiquement fragiles, mais nécessaires à l'équilibre du quartier, par exemple certains commerces alimentaires, de louer ses locaux à des tarifs inférieurs au niveau du marché.

Les deux missions « Vital'quartier » font l'objet, pour les périmètres d'intervention sur lesquels elles portent, d'une concertation régulière entre la SEMAEST et les acteurs locaux.

Dans chacun des arrondissements concernés, un « groupe de travail local », présidé par le Maire d'arrondissement et réunissant élus, représentants d'associations locales et des commerçants et personnalités qualifiées, participe à l'élaboration de plans d'action : ces plans déterminent les axes prioritaires d'intervention de la SEMAEST, tels par exemple que la recherche de regroupements de commerces de proximité ou la définition d'une stratégie de location des locaux cohérente avec la nature des commerces existants et les besoins du quartier.

Cette approche « territorialisée » de l'utilisation des locaux commerciaux est appuyée par un effort important de communication.

Une lettre d'information propre à chaque périmètre est éditée et diffusée aux habitants. Un « club Vital'quartier », lancé en septembre 2008, organise des actions collectives d'animation commerciale et, à l'intention des professionnels, des conférences à thème et des échanges d'expériences. Enfin, les activités maintenues ou créées dans le cadre de « Vital'quartier » sont identifiées grâce à une signalétique particulière.

4.1.2. Un important soutien financier de la Ville

Les deux opérations « Vital'quartier » sont fondées, s'agissant de leur financement, sur l'hypothèse d'un équilibre global, atteint lors de leur achèvement, entre les charges et les produits réalisés.

Les charges comprennent principalement les dépenses d'acquisition de murs et de fonds de commerce, les dépenses de travaux de rénovation ou d'entretien et la quote-part des frais généraux de la SEMAEST.

Les produits se composent des loyers perçus, des produits financiers, mais également des recettes tirées de la cession de murs. En effet, la SEMAEST est tenue aux termes des conventions passées avec la Ville de revendre avant leur expiration les biens acquis et les aménagements réalisés.

Dans ces conditions, c'est sur le besoin de trésorerie lié aux deux opérations que la Ville peut intervenir, son concours permettant à la SEMAEST de constituer un fonds de

⁶¹ Cf. supra le 2.7.1.

roulement sans recourir à l'emprunt et sans par conséquent devoir régler les frais financiers correspondants.

La Ville a donc consenti à la SEMAEST d'importantes avances de trésorerie, soit 57,5 M€ au titre de « Vital'quartier 1 » et 30 M€ au titre de « Vital'quartier 2 », avances auxquelles s'ajoutera en 2012 un versement complémentaire de 4 M€ pour la seconde opération.

Ces avances, non productives d'intérêts, sont remboursables selon un échéancier tenant compte de l'avancement des opérations, plus particulièrement de la revente des locaux acquis par la SEMAEST dans le cadre des opérations.

Le concours financier de la collectivité parisienne sous forme d'avances de trésorerie remboursables ne revêt pas *a priori* de caractère définitif, l'hypothèse d'équilibre global sur la base de laquelle sont montées les deux opérations ne pouvant se vérifier qu'au terme des conventions⁶².

Il représente cependant un coût budgétaire élevé, surtout durant les années de lancement des opérations au cours desquelles la Ville effectue des versements à la SEMAEST sans percevoir de remboursements de celle-ci.

A cette contribution en trésorerie, s'ajoute une participation à caractère définitif au financement de l'opération « Vital'quartier 2 », d'un montant de 4,8 M€. Cette participation vise à permettre, d'une part la pratique de conditions de cession ou de location plus favorables que celles du marché pour les commerces alimentaires de proximité et les commerces culturels du Quartier latin, d'autre part la cession anticipée de 40 % des locaux afin de maintenir la capacité d'intervention de la SEMAEST sur toute la durée de l'opération.

4.1.3. Le bilan quantitatif des missions « Vital'quartier » 1 et 2 à la fin de 2010

Le bilan de l'opération « Vital'quartier 1 » en termes de maîtrise de locaux par la SEMAEST se présente ainsi.

Tableau 4 : Bilan quantitatif de « Vital'quartier 1 »

	Superficie en m ²	Nombre	Surface moyenne
TOTAL GENERAL	35 257	295	120
Patrimoine acquis	13 599	121	112
Prises à bail par la Semaest	68	1	68
Protocoles	19 647	152	129
Maîtrise partenaires	1 820	20	91
Locaux revendus avec une clause d'affectation	123	1	123

NB :

- Les « protocoles » désignent les accords conclus par la SEMAEST avec l'acquéreur d'un local suivant lesquels celui-ci s'oblige à maintenir l'activité ou à en installer une nouvelle conforme aux objectifs de dynamisation économique du quartier en contrepartie de la renonciation par la SEMAEST à l'exercice du droit de préemption
- La « maîtrise partenaires » concerne des situations dans lesquelles la SEMAEST contrôle l'affectation future d'un local grâce à un accord passé avec un partenaire public ou semi-public (Ville de Paris, autre société d'économie mixte)

⁶² Le calendrier de remboursement des avances de trésorerie relatives à « Vital'quartier 1 » a été modifié avec l'accord du Conseil de Paris en juin 2010. Justifiée par la difficulté de remettre des locaux sur le marché en période de crise économique et par suite de respecter l'échéancier initial de remboursement, cette modification montre, s'il en était besoin, que l'atteinte de l'équilibre de ce type d'opération n'est pas exempte d'aléas.

En ce qui concerne l'opération « Vital'quartier 2 », les données chiffrées arrêtées à la même date sont les suivantes.

Tableau 5 : Bilan quantitatif de « Vital'quartier 2 »

	Superficie en m ²	Nombre	Surface moyenne
TOTAL GENERAL	2 903	45	65
Patrimoine acquis	2 261	36	63
Prises à bail par la Semaest	0	0	
Protocoles	642	9	71
Locaux revendus avec une clause d'affectation	0	0	

A fin 2010, la SEMAEST maîtrisait au total 340 locaux (295 pour VQ 1 et 45 pour VQ 2), soit à peu près l'équivalent du flux annuel de locaux sur l'affectation desquels les quatre bailleurs sociaux objet du présent rapport peuvent influencer.

Se trouve ici confirmé l'intérêt que présenterait pour la Ville la mise en œuvre d'un dispositif souple lui donnant les moyens de structurer - en accord avec les bailleurs sociaux - la gestion de ce flux annuel.

4.2. Vers une spécialisation accrue de la gestion des locaux d'activités dépendant de la Ville et de ses partenaires ?

Outre les deux opérations « Vital'quartier », la SEMAEST s'est vu confier la gestion d'un certain nombre de locaux d'activités situés sur différents territoires de Paris.

Ainsi, une trentaine de locaux réalisés par différents bailleurs sociaux dans le cadre de l'aménagement par la SEMAVIP du secteur « Château Rouge » (18ème) ont, comme il a été signalé précédemment, été donnés en gestion à la SEMAEST⁶³.

Il en va de même dans la ZAC « Claude Bernard » (19ème), également aménagée par la SEMAVIP, la gestion des 6 000 m² d'activités et 1 130 m² de commerces réalisés étant assurée par la SEMAEST.

Sur le plan juridique, les bailleurs consentent à la SEMAEST un bail emphytéotique portant sur les locaux commerciaux et d'activité situés en rez-de-chaussée des immeubles construits. Ce dispositif juridique est organisé en amont de la construction des immeubles, le cahier des charges de cession de leur terrain d'assiette imposant aux organismes constructeurs la conclusion du bail emphytéotique avec la SEMAEST.

Sur la durée de ce bail emphytéotique - 18 ans au minimum à « Château Rouge » et 25 ans à « Claude Bernard » -, la SEMAEST a pour mission de commercialiser et gérer les locaux en veillant à la fois à la diversité et à la cohérence des activités économiques du secteur.

Dans cette perspective, une attention particulière est portée au choix des locataires, la nature de leur activité en constituant l'un des critères les plus importants, ainsi qu'aux conditions locatives, en particulier celles appliquées au moment de l'installation (franchise de loyer, progressivité des loyers, etc.).

La rénovation de la « Cour de l'Industrie », située rue de Montreuil dans le 11^{ème} arrondissement, s'inscrit dans une démarche analogue. Cette cité artisanale où une quarantaine d'artisans exercent leur activité a été remise par la Ville à la SEMAEST dans le cadre d'un bail emphytéotique d'une durée de 40 ans conclu en 2008. La SEMAEST s'est

⁶³ Cf. supra le 3.2.1.

engagée à rénover cet ensemble immobilier et à pratiquer un niveau de loyer au m² permettant le maintien des activités artisanales.

Le recours par la Ville à un opérateur chargé d'assurer l'affectation et le cas échéant la gestion dans la durée de locaux de pied d'immeuble tend aujourd'hui à se développer.

C'est ainsi qu'en vertu d'une délibération des 5 et 6 juillet 2010⁶⁴, la Ville a chargé la SOREQA⁶⁵ de l'aménagement de 27 sites immobiliers dégradés répartis entre huit arrondissements (2^{ème}, 10^{ème}, 11^{ème}, 15^{ème}, 17^{ème}, 18^{ème}, 19^{ème} et 20^{ème}), avec pour objectif après traitement de l'insalubrité d'y faire réaliser des programmes de logement social en assurant l'installation dans ceux-ci d'une gamme étendue d'activités économiques, notamment commerciales, et culturelles de proximité.

Dans cet esprit, le traité de concession conclu entre la Ville et la SOREQA prévoit l'insertion dans les cahiers des charges de cession de droits de construire ou d'immeubles à des bailleurs sociaux de clauses permettant à la Ville d'exercer un contrôle sur l'affectation des locaux de pied d'immeuble en vue de favoriser la diversité des commerces et des activités économiques ou culturelles de proximité.

Par ailleurs, s'agissant des locaux commerciaux du domaine privé de la Ville, celle-ci s'apprête à en déléguer la gestion à un opérateur spécialisé.

Dans ce cas, l'appel à un prestataire extérieur est justifié par la difficulté pour la Ville de se doter des outils spécifiques nécessaires à la gestion de locaux commerciaux, difficulté accrue par le fait que son parc immobilier à vocation commerciale est peu important.

La formule retenue par la Ville, formule dans laquelle celle-ci conserve la propriété des locaux, consiste à consentir à l'opérateur un bail emphytéotique administratif d'une durée de 18 à 25 ans portant sur l'ensemble des biens dont elle souhaite externaliser la gestion. Le Conseil de Paris a, par une délibération récente⁶⁶, approuvé le principe du lancement d'un appel à candidatures pour la conclusion d'un tel bail emphytéotique.

Au-delà de la souplesse et de la performance de la gestion, la Ville souhaite que celle-ci contribue à l'atteinte des objectifs qu'elle poursuit de diversité de l'offre commerciale et de développement des activités économiques de proximité.

Ces initiatives, si elles s'inscrivent dans des contextes un peu différents, présentent des points communs qui paraissent constituer des critères pertinents pour justifier le recours à la formule de l'opérateur externe.

D'une part, elles font intervenir un opérateur spécialisé à un moment clé de la « vie » des locaux, généralement en amont de leur construction ou de leur rénovation.

D'autre part, que les locaux soient situés sur un secteur géographique déterminé ou dispersés entre plusieurs quartiers, elles portent sur des groupes de locaux clairement identifiés, présentant une caractéristique particulière : dépendant d'un immeuble dégradé ou insalubre dans le cas de la concession conclue avec la SOREQA, relevant d'une gestion unique et centralisée dans le cas du domaine privé de la Ville.

En revanche, l'hypothèse parfois évoquée d'un transfert à un ou plusieurs opérateur(s) spécialisé(s) de l'ensemble de la gestion des locaux des bailleurs sociaux - c'est-à-dire

⁶⁴ Délibération 2010 DLH-DU-DDEEES 102.

⁶⁵ Créée au début de 2010 par la Ville de Paris et la Communauté d'agglomération de Plaine Commune, la Société de requalification des quartiers dégradés (SOREQA) est une société publique locale d'aménagement à vocation métropolitaine qui a pour objet de mener des opérations liées au traitement de l'habitat insalubre ou dégradé et de requalification de quartiers anciens sur le territoire des collectivités et groupements de collectivités participant à son capital.

⁶⁶ Délibération 2010 DDEEES 229-DLH 338 des 13, 14 et 15 décembre 2010.

non seulement leur commercialisation, mais aussi l'exécution des baux sur toute leur durée - n'apparaît pas réaliste, ne serait-ce que parce que ces organismes trouvent dans les recettes de loyer correspondantes une partie des ressources nécessaires à la production des nouveaux logements sociaux.

4.3. La « politique de la ville », un cadre propice à une intervention ciblée

Suivant le rapport d'évaluation du « Contrat urbain de cohésion sociale » (CUCS) de Paris portant sur la période 2007-2010⁶⁷, le nombre de commerces était en 2007 dans les quartiers de la « politique de la ville » de 175 pour 10 000 habitants alors que dans l'ensemble de Paris il atteignait 298 pour 10 000 habitants, ces ratios n'ayant pas évolué par rapport à 2000. En 2008, ces quartiers ne comptaient que 8,5 % des entreprises parisiennes recensées par l'INSEE, alors qu'y résidaient 15 % de la population parisienne.

De plus, la vacance de locaux commerciaux en rez-de-chaussée demeure très supérieure dans ces quartiers (17,7 % en 2007) à ce qu'elle est dans l'ensemble de Paris (11 %).

4.3.1. La convention Ville de Paris-bailleurs sociaux

Prenant en compte la place importante occupée par les bailleurs sociaux dans les quatorze quartiers parisiens classés en « politique de la ville » - 42 % de leurs habitants sont locataires de logements sociaux -, la Ville a souhaité associer ces organismes à cette politique.

A ce titre, la Ville a dès 2002 signé conjointement avec l'Etat et la Région d'Ile-de-France une convention avec 17 bailleurs sociaux présents dans ces quartiers, cette convention étant annexée au « contrat de ville » pour 2000-2006.

Les engagements pris dans le cadre de cette convention ont été repris et complétés en juin 2009 par une nouvelle convention conclue pour la période 2009-2015 entre la Ville et 15 bailleurs sociaux et sociétés d'économie mixte.

Au nombre des partenaires de la Ville, on compte les quatre bailleurs sociaux objet de la présente étude, des entreprises sociales pour l'habitat⁶⁸ et des sociétés d'économie mixte d'aménagement liées à la collectivité parisienne (la SEMAEST, la SEMAPA⁶⁹ et la SEMAVIP⁷⁰).

Cette nouvelle convention définit les principes de la coopération à établir ou à poursuivre entre la collectivité et les bailleurs sociaux dans différents domaines - gestion urbaine de proximité, mise en œuvre de clauses d'insertion dans les marchés passés par les bailleurs, médiation sociale et tranquillité publique, etc. -, mais ne comporte pas d'engagements précis à la charge des signataires.

S'agissant des locaux de pied d'immeuble, la convention met l'accent sur deux points : le soutien à la vie associative (article 4) et le développement des activités économiques (article 7).

En ce qui concerne l'aide aux associations, il est indiqué que l'attribution des locaux s'effectuera en concertation entre la Ville et les bailleurs sociaux dans le cadre d'un « comité partenarial d'attribution ». Il est également prévu que ceux-ci porteront une attention particulière aux conditions locatives proposées aux associations portant des

⁶⁷ Rapport de synthèse (septembre 2010) publié sous le timbre de la Mairie de Paris, de l'APUR (Observatoire des quartiers) et de la Préfecture de Paris.

⁶⁸ Il s'agit de la nouvelle dénomination des sociétés anonymes d'HLM.

⁶⁹ Société d'économie mixte d'aménagement de Paris.

⁷⁰ Société d'économie mixte d'aménagement de la Ville de Paris.

équipements pérennes qui structurent les territoires, tels que les « espaces publics numériques », les régies de quartier, les centres sociaux ou les lieux innovants pour les jeunes. Enfin, la Ville et les bailleurs s'engagent à participer au financement des travaux réalisés dans les locaux.

Quant au développement des activités économiques, il fait l'objet des orientations suivantes :

- l'information de la DDEES par les bailleurs sur la disponibilité de locaux d'activités ;
- l'étude conjointe par les bailleurs et les directions municipales compétentes (DPVI, DLH et DDEES), en liaison avec les mairies d'arrondissement, des besoins de chaque territoire à partir d'études économiques ;
- la définition par les bailleurs en concertation avec la Ville d'« *une stratégie d'attribution des locaux commerciaux en cohérence avec les besoins du secteur d'implantation, pouvant s'appuyer sur un comité d'attribution des locaux* » ;
- l'offre par les bailleurs de « *conditions de location adaptées et incitatives... : dépôts de garantie raccourcis, cautions facilitées, franchises de loyer, baux négociés, progressivité des loyers...* » ;
- la possibilité pour la Ville de cofinancer des travaux d'amélioration réalisés par les bailleurs sur des locaux commerciaux lorsque ceux-ci s'inscrivent dans un projet d'aménagement d'ensemble du secteur.

La convention précise que ces engagements pourront être déclinés dans des « chartes commerciales ».

A ce jour, il apparaît que la convention Ville de Paris-bailleurs sociaux n'a reçu, s'agissant des deux points évoqués ici, qu'une application très partielle et inégale.

A titre d'exemple, le principe d'une information donnée à la DDEES par les bailleurs sociaux signataires sur la disponibilité de locaux d'activités dans leur parc n'est mis en œuvre, comme on peut le constater, que par une minorité d'entre eux.

Cette situation tient naturellement au fait que cette convention s'apparente à une charte, plus qu'à un contrat fixant des obligations réciproques.

Il faut rappeler à cet égard que la convention conclue avec les bailleurs sociaux en 2002, à laquelle la convention en cours a donc succédé, mentionnait la possibilité de décliner les engagements souscrits par ses signataires dans des « conventions d'objectifs », formule qui n'a, semble-t-il, pas été utilisée.

Par ailleurs, en matière de gestion urbaine de proximité, démarche qui vise à améliorer le quotidien des habitants par une gestion concertée du cadre de vie, des conventions, portant chacune sur un site en rénovation urbaine, sont conclues entre la Ville de Paris, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), les aménageurs et les bailleurs sociaux, et ce pour la durée de la convention Ville de Paris-bailleurs sociaux. Ces conventions définissent à la fois les objectifs opérationnels poursuivis par les signataires et les outils qui seront mobilisés à cet effet.

De la même manière, l'application effective des objectifs retenus dans la convention Ville de Paris-bailleurs sociaux en matière d'utilisation des locaux de pied d'immeuble serait grandement facilitée par la passation d'accords précis quant aux actions ou procédures à mettre en œuvre, adaptées si nécessaire aux spécificités de tel quartier ou aux orientations propres à tel bailleur.

Recommandation n° 11 : Décliner la convention Ville de Paris-bailleurs sociaux relative à la « politique de la ville » en accords opérationnels négociés pour chaque quartier, ces accords inspirés de ceux conclus en matière de gestion urbaine de proximité devant préciser les actions à mener et les moyens à mettre en œuvre pour optimiser l'utilisation des locaux de pied d'immeuble.

4.3.2. Des expériences pionnières positives

Peu ou pas appliquée sur les points qui concernent précisément l'utilisation par les bailleurs des locaux de pied d'immeuble, la convention Ville de Paris-bailleurs sociaux a néanmoins été un facteur de coopération entre les acteurs intéressés dans certains quartiers.

4.3.2.1. La commission « pieds d'immeuble » du quartier de la Goutte d'Or

Classé en « politique de la ville », le quartier de la Goutte d'Or (18^{ème}) est caractérisé par une forte densité commerciale avec près de 830 commerces⁷¹, dont 121 magasins d'alimentation spécialisée et 30 d'alimentation générale. Toutefois, la spécialisation d'une grande majorité de commerces alimentaires dans des produits exotiques ne permet pas d'apporter une réponse satisfaisante aux besoins des habitants.

Comme indiqué précédemment, sur le secteur « Château Rouge », partie intégrante du quartier de la Goutte d'Or, la SEMAEST est le gestionnaire unique des locaux commerciaux (environ 3 500 m² pour 37 locaux). La convention publique d'aménagement de ce secteur qu'a conclue la Ville avec la SEMAVIP comporte des prescriptions en matière de dynamisation économique.

En outre, la rénovation urbaine du quartier de la Goutte d'Or a fait l'objet d'une convention signée en juillet 2007 par l'Etat, l'ANRU et la Ville, ainsi que la Caisse des dépôts, la SEMAVIP, des bailleurs sociaux et des associations. Cette convention prévoit entre autres de favoriser l'installation d'activités économiques et commerciales nouvelles en pied d'immeubles construits par des bailleurs sociaux, de contribuer à une nouvelle dynamique du tissu commercial et de renforcer la présence de structures associatives dans le quartier.

A la faveur de ces opérations d'aménagement urbain, les acteurs impliqués dans la requalification du tissu commercial ont mis en place en 2009 une commission « pieds d'immeuble ».

Cette instance informelle a pour objet de favoriser le développement d'une offre cohérente de commerces de proximité répondant aux besoins des habitants du quartier.

Fonctionnant sous l'arbitrage de la mairie du 18^{ème} arrondissement⁷², elle est animée par l'« équipe de développement local »⁷³ de la Goutte d'Or et comprend des représentants de deux autres directions municipales (DU et DDEES⁷⁴), de la SEMAVIP, de la SEMAEST et des bailleurs sociaux disposant d'un patrimoine dans le quartier (Paris Habitat, la SIEMP, la RIVP, l'I3F).

⁷¹ Auxquels s'ajoutent 127 locaux vacants (en 2008).

⁷² Trois adjoints au Maire du 18^{ème} arrondissement (commerce, politique de la ville, urbanisme) sont associés aux travaux de cette commission.

⁷³ Chaque quartier de la « politique de la ville » est doté d'une « équipe de développement local » (EDL) relevant de la DPVI.

⁷⁴ La DU est représentée par le « chef de projet urbain » et la DDEES par un collaborateur du Bureau du commerce et de l'artisanat.

Réunie tous les deux mois, elle assure un suivi régulier de la situation des locaux de pied d'immeuble, ayant connaissance du calendrier des vacances et des mises en location, ainsi que des candidatures de commerçants, d'artisans, d'associations... ce qui permet une meilleure articulation de l'offre et de la demande. Elle juge collectivement de la qualité des candidatures, même si chaque attribution reste formellement de la responsabilité du bailleur intéressé.

Pour définir ses priorités, la commission utilise les études de l'APUR, en particulier la banque de données sur le commerce parisien (BD-com)⁷⁵, ainsi que les informations produites par la DDEES et la DPVI.

Elle a pu également s'appuyer sur la proposition de « schéma de marchandisage » du secteur Château Rouge établie en 2009 par le cabinet de conseil « D2H » à la demande de la SEMAVIP.

Il est préconisé dans ce schéma le renforcement ou la régulation de certains segments économiques, qui se traduirait par l'existence de deux pôles alimentaires (un principal et un secondaire), d'un pôle « culture-loisirs », de plusieurs pôles de services ... En revanche, le développement d'activités déjà très présentes dans le quartier comme, par exemple, les commerces exotiques (alimentaire, prêt-à-porter, cosmétique/coiffure...), les boutiques de téléphonie ou les sandwicheries, n'est pas jugé souhaitable.

Ce même cabinet de conseil a également réalisé en 2009 une « étude préalable à la faisabilité d'un FISAC rue Dejean ».

Le FISAC (« Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce ») est une aide de l'État destinée à accompagner les évolutions des secteurs du commerce, de l'artisanat et des services. Il vise en priorité à préserver ou à développer un tissu d'entreprises de proximité, principalement de très petites entreprises.

Concentrant avec 17 magasins et 120 mètres d'étal une part significative du commerce alimentaire du quartier Château Rouge, la rue Dejean a vu diminuer de 20 % entre 2003 et 2008 le chiffre d'affaires global de ses commerces, cette évolution tenant principalement à la chute de la clientèle de proximité. Dans son étude préalable, le cabinet « D2H » fait le point sur les difficultés identifiées et propose des solutions (entre autres, travailler l'offre de stationnement, créer des animations commerciales et développer la communication, aider les commerçants à réinvestir dans les devantures et l'outil de travail) dont le financement serait partagé entre le FISAC, la Ville et les commerçants eux-mêmes⁷⁶.

Bien que la DPVI ait jugé important l'effet de levier susceptible de résulter de l'intervention du FISAC, cette étude de faisabilité n'a pas eu de suite.

Au-delà de ces vicissitudes, le fonctionnement de la commission « pieds d'immeuble » de la Goutte d'Or met en lumière l'intérêt d'une action concertée pour parvenir à une affectation cohérente des locaux de pied d'immeuble, mais aussi les difficultés que la réussite d'une telle démarche implique de surmonter.

La connaissance précise du tissu économique local et de ses évolutions, négatives ou positives, au regard des besoins de la population constitue évidemment un préalable.

A partir de ce diagnostic, il convient de définir une stratégie d'affectation des locaux d'activités, et pour ce faire de mobiliser les acteurs en mesure de contribuer à cette

⁷⁵ La BD-com est réalisée par l'APUR en liaison avec la Chambre de commerce et d'industrie de Paris à partir d'un recensement des commerces actualisé tous les trois ans. La dernière version a été publiée en janvier 2009.

⁷⁶ Estimé à 1256 K€ HT sur trois ans, le budget global (fonctionnement et investissement) de l'opération de redynamisation commerciale serait pris en charge par le FISAC à hauteur de 440 K€, la Ville de 635 K€ et les commerçants de 181 K€.

définition - DDEEES, DPVI, mairie d'arrondissement -, avec l'aide le cas échéant d'un consultant privé.

Enfin, au stade de l'attribution proprement dite des locaux, le succès de la démarche est conditionné à la participation effective des bailleurs sociaux concernés.

4.3.2.2. La « charte commerciale » du quartier des Portes Montmartre et Clignancourt

Depuis 2003, une action originale désignée sous l'appellation de « charte commerciale » est menée dans le quartier classé en « politique de la ville » des Portes Montmartre et de Clignancourt.

Cette charte associe la mairie du 18^{ème} arrondissement, la DDEEES, la DPVI, la DU, Paris Habitat, les services de l'Etat chargés du travail et de l'emploi, la Chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP), la Chambre de métiers et de l'artisanat, la Caisse des dépôts et l'« Association des commerçants du Carré de la Porte Montmartre ».

Comptant 12 700 habitants, le quartier des Portes Montmartre et de Clignancourt abrite une centaine de locaux d'activités et un grand nombre de logements sociaux, ces derniers étant tous gérés par un seul et unique bailleur social, Paris Habitat.

Avant le lancement de la « charte commerciale » en 2003, le tissu commercial se caractérisait par son enclavement, sa trame distendue et la localisation insatisfaisante de certains commerces, et surtout une vacance importante (50 %) et visible des locaux commerciaux.

Partant de ces constats, la charte a eu pour ambition de construire avec l'ensemble des acteurs concernés par l'activité économique du quartier une stratégie commune. Les objectifs fixés dans la charte portent sur le maintien des commerces en place et le renforcement du tissu commercial de l'avenue de la Porte Montmartre et du boulevard Ney, l'implantation d'activités non commerciales, en particulier associatives, dans les locaux des rues adjacentes, l'embellissement et l'animation du quartier et, enfin, la prise en compte des besoins des commerces dans l'aménagement urbain.

A ces fins, était prévue la mise en œuvre de trois séries de mesures :

- la rénovation des locaux et l'embellissement des devantures ;
- l'application par Paris Habitat de niveaux de loyer favorables ;
- l'examen des candidatures à la location des locaux par une commission réunissant les représentants des signataires de la charte.

Sur le premier point, le programme retenu, qui s'inscrit dans le cadre du « Grand projet de renouvellement urbain » (GPRU), consiste en des travaux de sécurité et d'embellissement réalisés sur 30 façades de boutique. Cofinancé par la Ville de Paris, la Région d'Ile-de-France, l'ANRU, Paris Habitat et les commerçants eux-mêmes, ce programme se subdivise en trois tranches, chacune d'une durée moyenne de deux ans.

La répartition du financement des trois tranches de travaux est présentée dans le tableau ci-après.

Tableau 6 : Financement des trois tranches de travaux réalisées et en cours dans le quartier des Portes Montmartre et de Clignancourt (en €)

	Région d'Ile-de-France	Ville de Paris	ANRU	Paris Habitat	Commerçants	Total (TTC)	Coût moyen par boutique
Tranche 1 (6 boutiques - fait en 2006)	48 134	69 000 (50 000 DPVI + 19 000 DDEEES)	0	30 189	19 070	166 393	27 732
Tranche 2 (9 boutiques - fait en 2008)	126 521	114 821 (DDEEES)	39 389	89 157	24 000	393 888	43 765
Tranche 3 - prévisionnel (13 boutiques)	211 439	174 484 (131 029 DDEEES + 43 455 DPVI)	58 161	98 528	39 000	58 1612	44 739
Total des 3 opérations	386 094	358 305	97 550	217 874	82 070	1 141 893	40 782

Les commerçants souhaitant bénéficier de l'aide doivent signer une convention qui prévoit l'aide technique d'un architecte.

Ce dispositif exerce un effet d'entraînement sur les commerçants, certaines boutiques étant rénovées en dehors de celui-ci, et donc sans aide publique.

Sur le deuxième point, les loyers proposés par Paris Habitat aux candidats commerçants font l'objet d'un accord-cadre approuvé par les signataires de la charte.

Dans sa dernière version (2009), cet accord-cadre fixe les tarifs applicables à :

- 100 € hors taxes et hors charges/m²/an sur les rues principales,
- 80 € hors taxes et hors charges/m²/an sur les rues adjacentes,
- 60 € hors taxes et hors charges/m²/an sur les cours intérieures.

Pour les associations, le tarif est très favorable, puisque s'élevant à seulement 30 € hors taxes et hors charges/m²/an.

Les loyers sont indexés sur l'indice du coût de la construction (ICC).

Sur le troisième point, Paris Habitat, unique gestionnaire des locaux objet de la charte, préselectionne les candidats (examen de la nature du projet et du profil du candidat) et prépare une fiche synthétique de présentation de chaque candidat préselectionné. Les candidatures sont soumises au comité de pilotage de la charte, qui se réunit tous les deux mois.

Associant les signataires de la charte, le comité de pilotage est animé par l'« équipe de développement local » responsable du quartier Porte Montmartre-Porte de Clignancourt au sein de la DPVI.

Le choix des locataires se fait généralement de manière consensuelle. En cas de divergence d'appréciation, la Mairie du 18ème, représentée par l'Adjointe au Maire d'arrondissement chargée du commerce, arbitre. Si le comité de pilotage l'estime utile, il invite les candidats à lui présenter leur projet.

Les cessions de fonds de commerce échappant pour l'essentiel à l'intervention du bailleur, cette procédure concertée d'attribution est limitée aux cas de relocation après départ volontaire du locataire précédent et aux cas de nouvelle location, ce qui en réduit évidemment la portée.

Dans ces limites, le comité de pilotage a pour ambition de retenir des projets répondant aux besoins des habitants et à la stratégie de développement du quartier. La sélection des projets est donc exigeante et rendue difficile en raison du faible nombre de candidatures remplissant ces critères, lié lui-même au déficit d'attractivité du quartier.

Néanmoins, le bilan de la charte apparaît positif.

La vacance des locaux de pied d'immeuble est aujourd'hui quasi nulle, même si on observe que les modalités d'occupation de certains locaux (moins de 10 %) ne sont pas satisfaisantes⁷⁷.

La charte a par ailleurs permis une mise en valeur et une diversification progressives des commerces et de l'artisanat (installation d'un ébéniste, d'un luthier...), son impact sur l'activité et le chiffre d'affaires des entreprises concernées étant toutefois difficile à évaluer.

L'« Association des commerçants du Carré de la Porte Montmartre » est fortement impliquée dans la démarche, y sensibilisant les commerçants du quartier, organisant des animations commerciales « événementielles » et présentant des candidats en cas de vacance d'un local.

Grâce à la participation des chambres consulaires, des mesures d'accompagnement telles que des formations peuvent être proposées aux commerçants.

Quant à Paris Habitat, le fait d'être le seul bailleur social dans le quartier est un facteur de simplicité et donc d'efficacité du fonctionnement du dispositif. Paris Habitat trouve de son côté avantage à y participer, celui-ci lui offrant l'occasion de requalifier à coût réduit son patrimoine et parallèlement de bien « remplir » ses locaux professionnels, au prix il est vrai d'un niveau de loyer peu élevé.

Pour sa part, l'« équipe de développement local » de la DPVI, si elle y consacre une part significative de son activité, trouve dans la charte un point d'appui pour mettre en œuvre le projet de quartier propre à la « politique de la ville » et pour renforcer le tissu associatif local à la faveur de l'attribution de certains locaux à des associations.

Le coût est élevé pour la Ville en investissement. Par ailleurs, chaque année, une subvention de fonctionnement de 8 000 € est versée à l'« Association des commerçants du Carré de la Porte Montmartre » afin de soutenir ses projets d'animation.

Comme pour le quartier de la Goutte d'Or, il a été envisagé de faire appel au FISAC, ce qui aurait permis de financer un volume de dépenses plus important en fonctionnement (études, opérations de communication et d'animation, recrutement possible d'un animateur assistant technique au commerce) et en investissement (achat de locaux, travaux d'aménagement et de rénovation), et ainsi de réaliser un programme de plus

⁷⁷ Bien que loués, certains locaux restent fermés, servant vraisemblablement de lieux de stockage.

grande ampleur. Cette éventualité ne s'est pas non plus concrétisée pour le quartier des Portes Montmartre et de Clignancourt.

4.3.2.3. L'extension possible de ce type de dispositif à d'autres quartiers de la « politique de la ville »

A l'instar des opérations « Vital'quartier », la commission « pieds d'immeuble » de la Goutte d'Or et la « charte commerciale » des Portes Montmartre et de Clignancourt ont fait émerger, dans des territoires fragiles où les locaux de pied d'immeuble des bailleurs sociaux sont un levier très important de l'animation économique et sociale, une culture de coopération entre les acteurs concernés.

La mise en commun du diagnostic, des objectifs à réaliser et de l'évaluation des propositions d'attribution de locaux s'est révélée être une méthode pertinente pour requalifier le tissu des activités dans ces quartiers.

Des facteurs spécifiques comme le renouvellement urbain du secteur et, s'agissant du quartier des Portes Montmartre et de Clignancourt, la présence d'un unique bailleur social peuvent expliquer que ces expériences soient fructueuses.

A la lumière de ces observations, il serait utile de s'interroger sur l'intérêt de mettre en œuvre un dispositif analogue dans d'autres quartiers de la « politique de la ville » où les besoins de requalification du tissu économique et social présentent une acuité particulière.

Cette question pourrait être débattue en particulier à l'occasion du réexamen des objectifs et des outils de dynamisation économique des quartiers de la « politique de la ville » auquel doit donner lieu la préparation du nouveau « contrat urbain de cohésion sociale »⁷⁸.

Afin d'éviter un inutile empilement de procédures d'examen des propositions d'attribution de locaux, il est vraisemblable que, dans les arrondissements dont le Maire aura choisi de recevoir délégation de la compétence consultative définie à l'article L 411-7 du CCH, celui-ci la subdélèguera à l'élu d'arrondissement le représentant au sein des commissions « pieds d'immeuble » ou des instances de pilotage des « chartes commerciales ».

⁷⁸ Le nouveau « contrat urbain de cohésion sociale » prendra la suite de celui applicable sur la période 2007-2010.

CONCLUSION

L'utilisation par les bailleurs sociaux de leurs locaux de pied d'immeuble met en jeu deux politiques publiques différentes, d'une part celle du logement social, d'autre part celle du développement équilibré des quartiers parisiens sur les plans économique et social.

Les bailleurs sociaux ont pour mission essentielle de réaliser et gérer des logements sociaux, et sont à ce titre les opérateurs de l'important programme de logement social de la Ville.

Le développement équilibré des quartiers, qui suppose le maintien ou la création d'activités variées répondant aux besoins des habitants, est une ambition sans doute plus complexe à réaliser du fait de la multiplicité des acteurs qui y concourent.

Dans une approche simpliste, dictée par la seule préoccupation de l'optimisation des résultats d'exploitation des bailleurs, cet objectif de développement équilibré des quartiers pourrait se révéler contradictoire de celui concernant le logement social, alors qu'il en constitue en réalité le complément nécessaire.

Il appartient à la Ville de mettre en place les conditions d'une articulation satisfaisante de ces deux politiques, articulation qui devrait reposer d'abord sur une définition claire des objectifs qu'elle poursuit en matière d'installation d'activités dans les différents quartiers parisiens, et ensuite sur la mobilisation d'outils efficaces de coordination de tous les acteurs intéressés (directions municipales concernées, mairies d'arrondissement, bailleurs sociaux, sociétés d'aménagement urbain, représentants du monde économique, associations...).

Une impulsion et des arbitrages des autorités politiques et administratives de la Ville sont sans doute le gage de la mise en œuvre de ces perspectives.

TABLEAU DES RECOMMANDATIONS

N°	Recommandations
1	Elaborer et faire appliquer par les bailleurs une nomenclature d'activités unique permettant à la Ville d'avoir une visibilité sur les types d'activités qui font l'objet d'attributions de locaux professionnels
2	Faire étudier par les quatre bailleurs sociaux exerçant leur activité en liaison étroite avec la Ville les coûts et les avantages comparés au regard de leur organisation actuelle d'un recours à des prestataires externes pour la commercialisation de leurs locaux d'activités
3	Faire évoluer les garanties financières demandées par les bailleurs sociaux aux nouveaux locataires, d'une part en les harmonisant d'un organisme à l'autre pour des locaux aux caractéristiques comparables, d'autre part en prévoyant pour certaines cibles d'activités ou de locataires des conditions plus favorables, éventuellement différenciées selon le quartier d'implantation ; inviter les bailleurs à informer systématiquement les candidats locataires sur les aides à l'installation proposées par divers organismes soutenus par la Ville
4	Demander à la SIEMP de formaliser les règles tarifaires applicables aux associations candidates à la location de ses locaux professionnels
5	Assortir la garantie municipale de remboursement de prêts souscrits par les bailleurs pour la réalisation de locaux professionnels d'un engagement concernant l'affectation de ceux-ci à des types déterminés d'activités, cet engagement valant au moins pour la durée d'amortissement des prêts
6	Organiser entre chaque bailleur social et la Ville une concertation permettant à la DDEEES et aux directions sectorielles intéressées autres que la DLH d'orienter en accord avec celui-ci l'affectation des locaux professionnels en temps utile - c'est-à-dire sans compromettre la cohérence financière des programmes immobiliers considérés ; associer le cas échéant à cette concertation le réseau des Maisons des associations (MDA) qui a connaissance des besoins en location des quelque 6000 associations référencées par lui
7	Faire élaborer par la DDEEES un ensemble clair d'objectifs d'aménagement urbain commercial applicables dans les différents quartiers de Paris, afin d'orienter l'utilisation par les bailleurs sociaux de leurs locaux professionnels
8	Fixer précisément la procédure de consultation du Maire de Paris sur les propositions d'attribution des locaux des bailleurs sociaux, y compris celles concernant les cessions de droit au bail avec changement d'activité, en étendant son application à l'ensemble des organismes d'HLM exerçant une activité sur le territoire parisien
9	Proposer aux Maires d'arrondissement d'exercer par délégation la compétence consultative confiée au Maire de Paris par la loi (art. L 411-7 du CCH) en matière d'attribution des locaux d'activités des bailleurs sociaux : à cet effet, les Maires intéressés pourraient s'appuyer sur le « référent territorial » de la DDEEES - ce qui favoriserait la cohérence entre l'échelon local et le niveau central -, ainsi que sur la Maison des associations (MDA) desservant leur territoire

10	Développer la bourse en ligne des locaux vacants gérée par la DDEEES en demandant à tous les bailleurs sociaux exerçant une activité sur le territoire parisien d'y participer
11	Décliner la convention Ville de Paris-bailleurs sociaux relative à la « politique de la ville » en accords opérationnels négociés pour chaque quartier, ces accords inspirés de ceux conclus en matière de gestion urbaine de proximité devant préciser les actions à mener et les moyens à mettre en œuvre pour optimiser l'utilisation des locaux de pied d'immeuble

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES⁷⁹

Cabinet du Maire de Paris

Mme [.....], directrice adjointe du cabinet

Mme [.....], conseillère chargée du logement

Mme [.....], conseillère chargée de l'action économique, de l'innovation, du tourisme, du commerce et de l'artisanat

Adjoints au Maire de Paris et leurs collaborateurs

Mme Lyne COHEN-SOLAL, Adjointe au Maire chargée du commerce, de l'artisanat, des professions indépendantes et des métiers d'art

M. [.....], directeur du cabinet de l'Adjointe au Maire chargée du commerce, de l'artisanat, des professions indépendantes et des métiers d'art

M. Jean-Yves MANO, Adjoint au Maire chargé du logement

M. [.....], directeur de cabinet de l'Adjoint au Maire chargé du logement

Mairies d'arrondissement

M. Pierre AIDENBAUM, Maire du 3^{ème} arrondissement

M. Patrick BLOCHE, Maire du 11^{ème} arrondissement

M. [.....], directeur du cabinet du Maire du 11^{ème} arrondissement

M. Daniel VAILLANT, Maire du 18^{ème} arrondissement

Mme Afaf GABELOTAUD, Adjointe au Maire du 18^{ème} arrondissement, chargée du commerce, de l'artisanat et du développement économique

Mme Frédérique PIGEON, Adjointe au Maire du 18^{ème} arrondissement, chargée de la politique de la ville

M. Michel NEYRENEUF, Adjoint au Maire du 18^{ème} arrondissement, chargé de l'urbanisme et du logement

Mme [.....], chargée de mission pour le développement économique, le commerce et l'artisanat au cabinet du Maire du 18^{ème} arrondissement

Secrétariat général de la Ville de Paris

Mme [.....], secrétaire générale adjointe chargée du pôle « économie et social »

M. [.....], chargé de mission auprès de la secrétaire générale adjointe

M. [.....], chargé de mission au pôle « espace public »

M. [.....], chargé de mission

⁷⁹ Les fonctions mentionnées sont celles exercées par la personne intéressée à l'époque de l'entretien.

Direction du développement économique, de l'emploi et de l'enseignement supérieur (DDEES)

M. [...], directeur
Mme [...], sous-directrice du développement économique
Mme [...], chef du bureau du commerce et du tourisme
M. [...], chef du bureau de l'innovation et des entreprises
Mme [...], (bureau de l'immobilier d'entreprise)

Direction du logement et de l'habitat (DLH)

M. [...], directeur
M. [...], sous-directeur de la politique du logement
M. [...], chef du service d'administration d'immeubles

Délégation à la politique de la Ville et à l'intégration (DPVI)

M. [...], directeur
Mme [...], chargée de mission pour l'habitat, le renouvellement urbain et la gestion urbaine de proximité
Mme [...], chargée de mission pour le développement économique et l'emploi
Mme [...], chef de projet « politique de la ville » pour le quartier des Portes Montmartre et de Clignancourt
Mme [...], chargée de développement local pour le quartier des Portes Montmartre et de Clignancourt
Mme [...], chef de projet « politique de la ville » pour le quartier de la Goutte d'Or
M. [...], (équipe de développement local du quartier de la Goutte d'Or)

Direction de l'urbanisme

Mme [...], adjointe au sous-directeur de l'action foncière
M. [...], chef du bureau de la programmation foncière
Mme [...], (bureau de la programmation foncière)
M. [...], adjoint à la sous-directrice de l'aménagement
M [...], adjoint à la sous-directrice de l'aménagement

Bailleurs sociaux

– Paris Habitat

M. [...], directeur général
Mme [...], directrice générale adjointe
M. [...], directeur général adjoint
M. [...], directeur des politiques locatives

M. [...], chef du service des politiques commerciales
M. [...], directeur de la direction territoriale nord-ouest
M. [...], responsable du pôle « ressources » à la direction territoriale nord-ouest
Mme [...], chargée d'action commerciale à la direction territoriale nord-ouest

– *RIVP*

M. [...], directeur général
Mme [...], directrice de la gérance
Mme [...], responsable de la gestion des commerces à la direction de la gérance
Mme [...], chargée de mission auprès de la direction générale
M. [...], secrétaire général

– *SGIM*

M. [...], directeur général
M. [...], secrétaire général
M. [...], responsable de la gestion des commerces et locaux d'activité

– *SIEMP*

Mme [...], directrice générale
Mme [...], directrice générale déléguée

– *Groupe « Immobilière 3F »*

M. [...], directeur du département « Commerces et ventes de logements »

Autres

– *SEMAEST*

M. [...], directeur général
M. [...], directeur général adjoint

– *Association « Paris Initiatives Entreprises »*

Mme [...], directrice

PROCEDURE CONTRADICTOIRE

Adressé le 7 avril 2011, le rapport provisoire a reçu les réponses jointes des directions municipales et des organismes extérieurs consultés.

Directions municipales

- Réponse de la direction du logement et de l'habitat (27 avril 2011)
- Réponse de la direction des affaires juridiques (6 mai 2011)
- Réponse de la délégation à la politique de la ville et à l'intégration (9 mai 2011)
- Réponse de la direction du développement économique, de l'emploi et de l'enseignement supérieur (10 mai 2011)
- Réponse de la direction des usagers, des citoyens et des territoires (10 juin 2011)
- Réponse de la direction de l'urbanisme (21 juin 2011)

Organismes extérieurs

- Réponse de l'Immobilière 3F (12 avril 2011)
- Réponse de la SIEMP (27 avril 2011)
- Réponse de la SEMAEST (6 mai 2011)
- Réponse de la SGIM (11 mai 2011)
- Réponse de la RIVP (13 mai 2011)
- Réponse de Paris Habitat OPH (14 juin 2011)

Réponse de la direction du logement et de l'habitat (27 avril 2011)



- 1309-11-57PL -

Paris, le : **27 AVR. 2011**Note à l'attention deMadame
Directrice de l'Inspection Générale**Objet :** Rapport provisoire « Etude relative à l'utilisation des locaux commerciaux de pied d'immeuble par les bailleurs sociaux »**Réf :** Votre note du 7 avril 2011

Vous m'avez communiqué la version provisoire de l'« Etude relative à l'utilisation des locaux commerciaux de pied d'immeuble par les bailleurs sociaux parisiens » réalisée par l'Inspection Générale.

Les analyses et propositions développées dans cette étude n'appellent pas d'observations de ma part autres que les remarques rédactionnelles de détail suivantes :

Page 2 (8ème paragraphe) de la note de synthèse : en mentionnant, au sujet des tarifs de faveur appliqués à certaines associations, que les bailleurs sociaux auraient pour objectif « d'apporter une aide aux associations oeuvrant au service d'un intérêt local », la note de synthèse du rapport pourrait laisser penser que les bailleurs sociaux disposent à cet égard d'une compétence générale égale à celle de la collectivité parisienne elle-même. En cohérence avec l'analyse développée dans le corps du rapport, il conviendrait de substituer à ce membre de phrase la rédaction suivante : « d'apporter une aide aux associations de proximité, notamment dans les quartiers de politique de la ville ».

Page 9 : le rappel des évolutions récentes concernant le financement des opérations de logements sociaux appelle deux observations :

- (10ème paragraphe) après avoir précisé que « la Ville abondait le plan de financement des opérations nouvelles de manière à l'équilibrer », il est indiqué : « Ce n'est plus le cas, ses subventions d'investissements [de la Ville] étant désormais forfaitisées. ».
Cette rédaction pourrait laisser penser que la forfaitisation des subventions de la Ville a dégradé les conditions de financement des opérations. Ce n'est pas le cas en réalité puisque, si les maître d'ouvrage sont désormais pleinement responsables de l'équilibre financier de leurs opérations, les subventions forfaitaires accordées par la Ville ont été déterminées pour maintenir les conditions antérieures d'équilibre financier dans les conditions moyennes de coût des logements sociaux. Par ailleurs, avant cette forfaitisation, les subventions attribuées par la DLH pour des opérations de logements sociaux n'avaient pas vocation à compenser des déficits prévisionnels hors logement.
La forfaitisation n'ayant pas réellement modifiée les conditions de financement des locaux affectés à d'autres usages que le logement dans les opérations, il ne semble donc pas utile de la mentionner ;

- (11ème paragraphe) après avoir mentionné que les conventions financières conclues avec les SEM sont abrogées ou en voie de l'être et que les nouvelles opérations sont toutes financées hors régime conventionnels, le rapport précise que « la Ville [n'apporte] plus ainsi aux SEM sa garantie financière ». Cette dernière précision n'est pas exacte puisque la Ville continue de garantir dans les conditions de droit commun les emprunts contractés par les SEM.

Il conviendrait donc de supprimer cette mention en indiquant en substitution que les opérations nouvelles des SEM sont maintenant financées dans les conditions de droit commun, ces sociétés conservant les bénéfices d'exploitation et assumant les déficits.

~~Directeur~~ du Logement et de l'Habitat

Réponse de la direction des affaires juridiques (6 mai 2011)

Affaire suivie par
AVPR - 2011 - 008

Paris, le 6 MAI 2011

NOTE à l'attention de : Madame
Directrice de l'Inspection Générale**Copie :** Madame
Secrétaire Générale Adjointe de la Ville de Paris**Objet :** Rapport provisoire relatif à l'utilisation des locaux de pied d'immeuble par les bailleurs sociaux**Réf. :** Votre note du 7 avril 2011

Par la note précitée, vous avez demandé mes observations sur le rapport provisoire relatif à l'utilisation des locaux de pied d'immeuble par les bailleurs sociaux et plus particulièrement sur la possibilité d'accorder des loyers minorés aux associations pour ces locaux.

Sur ce dernier point, il faut à la fois tenir compte de la nature de l'association mais aussi du statut juridique du bailleur social.

En ce qui concerne les associations, un traitement particulier doit être fait pour les associations culturelles. En effet, une personne publique ne peut pas apporter d'aide directe ou indirecte à l'exercice du culte. Cette interdiction vaut en premier pour les associations culturelles *stricto sensu* (titre IV de cette loi) mais aussi pour les associations relevant de la loi de 1901 ayant une activité culturelle en application de la loi du 2 janvier 1907. Est définie, par la loi du 9 décembre 1905, comme constituant une association à vocation culturelle une association formée pour subvenir aux frais, à l'entretien et à l'exercice public d'un culte. Le Conseil d'Etat a précisé cette disposition dans un avis du 14 novembre 1989. Selon cet avis, une association culturelle doit se consacrer à l'acquisition, la location, la construction, l'aménagement et l'entretien des édifices servant au culte ainsi qu'à l'entretien et la formation des ministres et autres personnes concourant l'exercice du culte.

La jurisprudence a, de plus, retenu une interprétation très extensive de cette interdiction. En effet, la même règle s'impose pour les associations qualifiées de « mixtes » qui ont un objet à la fois culturel et non culturel, à savoir culturel ou mixte (CE 8 octobre 1992 *Commune de Saint-Louis c. Association Shiva-Soupramanien de Saint-Louis*).

Ainsi, tout bailleur social qui aurait un statut public (Paris Habitat) ne peut accorder à ces associations de loyer inférieur à la valeur de marché.

En ce qui concerne les bailleurs sociaux de droit privé, la pratique des loyers réduits doit être considérée au regard de l'acte anormal de gestion. Il s'agit d'une notion difficile à définir car de

pure création jurisprudentielle. L'acte anormal de gestion s'apprécie sur la base d'un faisceau d'indices. Accompli par les dirigeants de l'entreprise, il se traduit soit par une dépense non justifiée au regard de l'objet social ou de l'intérêt de celle-ci, soit par la privation d'une recette qui lèse l'entreprise. Il peut aussi s'apprécier par rapport au montant de la dépense ou de la privation de recette. Ce sont donc les éléments de circonstances qui sont déterminants. La jurisprudence admet toutefois que nul n'est tenu de tirer le profit maximal de ses affaires. Cela est donc moins l'opportunité de la dépense ou la privation de recette qui est prise en compte que le fait de savoir si l'acte accompli a pour effet ou non de contribuer au cycle d'exploitation et est générateur de contreparties tangibles.

Dès lors que l'occupation des pieds d'immeuble par certaines associations contribue à la « préservation » des immeubles ou est de nature à éviter des charges de gestion pour les bailleurs sociaux privés, le fait de faciliter la présence de telles associations ne semble pas être constitutif d'un acte anormal de gestion.

Pour les autres associations, il serait préférable que la réduction de loyer soit peu importante par rapport à la valeur de marché.

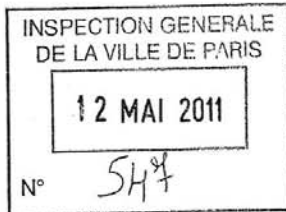
Au regard de ces principes, l'existence de barèmes tenant compte de la nature de l'association, barèmes approuvés par le conseil d'administration de chaque bailleur social est la voie à retenir.

Les autres parties de ce rapport provisoire n'appellent pas d'observation de ma part.

Mes services sont à votre disposition pour toute précision complémentaire dont vous auriez besoin.

Directeur des Affaires Juridiques

Réponse de la délégation à la politique de la ville et à l'intégration (9 mai 2011)

N/Réf. : CL/SP/AB/MLS 125 - 2011
Affaire suivie par

Paris, Le 09 MAI 2011

NOTE à l'attention de

: Madame _____ Directrice de
l'Inspection générale**Objet :** Rapport provisoire concernant l'étude relative à l'utilisation
des locaux de pied d'immeuble par les bailleurs sociaux
parisiens

Suite à votre transmission du rapport provisoire concernant l'étude réalisée par l'Inspection Générale sur l'utilisation des locaux de pied d'immeuble par les bailleurs sociaux parisiens, je vous fais part de mes remarques à la lecture du document.

La question des locaux pieds d'immeuble des bailleurs sociaux intéresse au premier chef la Délégation à la Politique de la Ville et à l'Intégration (DPVI) que leur utilisation soit commerciale, professionnelle, artisanale ou associative.

L'intervention sur les locaux pieds d'immeuble participe en effet de la requalification urbaine des quartiers, de leur attractivité, de l'animation sociale de l'espace public, ainsi que de la réduction de la précarité sociale.

Dans les quartiers Politique de la Ville, les besoins en matière d'intervention sur les locaux sont plus prononcés que dans les autres quartiers parisiens et relèvent de sujets divers comme la requalification et/ou la diversification commerciale, la lutte contre la vacance ou les boutiques fermées (lieux de stockage), l'implantation de services à la population (projets associatifs ou institutionnels), l'amélioration de la qualité architecturale et paysagère (devantures, signalétique), le développement économique et l'appui aux filières, etc.

En outre, l'enquête réalisée auprès des habitants des 14 quartiers « politique de la ville » dans le cadre de l'évaluation du CUCS fait apparaître que le thème des « commerces de proximité » pèse fortement dans la perception que les habitants ont de leur quartier. Si la proximité des commerces participe des plus hauts niveaux de satisfaction, « le manque de commerces ou l'absence de diversification des commerces » alimente un motif d'insatisfaction dans 11 quartiers sur 14.

Comme le souligne le rapport provisoire, la « Politique de la Ville » offre en effet un cadre propice à une intervention ciblée. Les problématiques sont plus prononcées dans ces quartiers et leur dimension de quartiers vécus correspond à l'échelle appropriée pour une intervention en proximité avec le territoire.

S'agissant de la Convention entre la Ville de Paris, les bailleurs sociaux et les SEM relative à la politique de la ville, signée en juin 2009, elle couvre un grand nombre de sujets pour lesquels la Ville souhaite poursuivre et développer les actions partenariales avec les bailleurs dans les quartiers Politiques de la Ville. Elle constitue à cet égard un cadre de travail commun favorisant la mise en œuvre de projets partenariaux à l'échelle des territoires en fonction des besoins singuliers de chaque quartier. Compte tenu du nombre et de la diversité des bailleurs et SEM signataires, elle ne peut prétendre à rechercher des engagements précis et opérationnels des parties.

Aussi, la recommandation n°11, relative à la déclinaison de la Convention Ville - Bailleurs en conventions locales opérationnelles « locaux pieds d'immeubles », me paraît intéressante dans la mesure où elle ne s'appliquerait pas forcément à tous les quartiers politiques de la ville mais à ceux pour lesquels une intervention est justifiée. Je pense notamment aux quartiers des 11^{ème}, 13^{ème} (quartier Kellermann), 18^{ème}, 19^{ème} et 20^{ème} arrondissements.

Les démarches menées dans les quartiers Goutte d'Or et Portes Montmartre et Clignancourt font en effet la preuve de l'intérêt de définir une stratégie commune et partagée et de créer de nouveaux espaces de gouvernance entre les différents partenaires sur les locaux pieds d'immeuble qu'ils concernent commerces, activités ou locaux associatifs. Cela permet de mettre d'accord des parties souvent divisées sur la destination des locaux (parfois même à l'intérieur de la collectivité), de mobiliser et mutualiser les efforts dans une même direction.

Plusieurs conditions sont à mon sens nécessaires : l'existence d'un enjeu partagé justifiant une mobilisation des partenaires (la diversification commerciale à la Goutte d'Or, la vacance), la masse critique de locaux sur lesquels une intervention publique est possible ainsi que l'investissement de la mairie d'arrondissement.

Je tiens également à attirer votre attention sur la communication du Maire de Paris au Conseil de Paris des 28 et 29 mars 2011 pour une politique de la ville innovante au service de la cohésion sociale. Celle-ci mentionne deux nouvelles opérations « Rénov' commerce » qui seront engagées Rue de Crimée dans le 19^{ème} et Rue Saint Blaise dans le 20^{ème} arrondissement.

Enfin, le rapport mentionne, pour le quartier de la Goutte d'Or, l'étude préalable à la faisabilité d'un FISAC rue Dejean. Si cette étude me paraît quelque peu éloignée du propos du rapport puisque portant sur des locaux privés, je tiens surtout à indiquer que plusieurs facteurs ont contribué à ce que cette étude n'ait pas de suites au rang desquels la lourdeur administrative du FISAC n'était qu'assez minime.

Réponse de la direction du développement économique, de l'emploi
et de l'enseignement supérieur (10 mai 2011)


Bureau de l'Innovation et des Entreprises
Affaire suivie par 



N/Réf : 

Paris, le 10 MAI 2011



NOTE à l'attention de : Mme 
de l'Inspection Générale

 Directrice

S/c Mme la Secrétaire Générale de la Ville de Paris

Objet : Etude relative à l'utilisation des locaux de pied
d'immeuble par les bailleurs sociaux parisiens.

Vous avez bien voulu me transmettre le rapport provisoire concernant « l'étude relative à l'utilisation des locaux de pied d'immeuble par les bailleurs sociaux parisiens ».

Les parties consacrées à la présentation et l'exploitation des parcs de locaux gérés par les bailleurs sociaux de la Ville de Paris constituent une description précise et détaillée des dispositifs mis en oeuvre par Paris Habitat OPH et les sociétés d'économie mixte concernées.

Pour ce qui est des 11 recommandations du rapport, je souhaite vous faire part des quelques suggestions suivantes :

Recommandation 1 : afin d'être facilement opérationnelle, la nomenclature à créer par les bailleurs et la Ville ne devrait comporter qu'un nombre restreint d'activités relevant d'un nombre également limité de catégories (commerce de proximité, artisans, associations, professions libérales, TPE, Jeunes Entreprises Innovantes, structures de l'Economie Sociale et Solidaire).

Recommandation 2 : le recours éventuel des bailleurs sociaux à des prestataires externes devrait se faire dans l'assurance contractuelle du respect des objectifs définis avec la Ville en matière de commercialisation des locaux (cibles, conditions locatives,...). Le ciblage doit impérativement respecter les attentes de la Ville (commerces de proximité, artisans, TPE, JEI, professions libérales notamment de santé, associations de quartier,...).

Recommandation 3 : les bailleurs sociaux pourraient être invités à informer systématiquement leurs futurs locataires de l'existence de dispositifs d'aide financière proposés par des structures soutenues par la Ville de Paris comme France Active, Paris Initiatives Entreprises ou Paris Finance Plus. A cette fin, les bailleurs pourront simplement orienter leurs locataires vers le site internet paris.fr, rubrique « professionnels ».

.../...

Recommandation 9 : cette recommandation me paraît devoir être reformulée parce que, d'une part, il revient à la mairie centrale d'exprimer au nom de la Ville un avis (conformément à l'art. 411-7 du CCH) et, d'autre part, de ne pas créer des modalités qui seraient différentes d'un arrondissement à l'autre. Aussi, je suggère d'adopter le principe simple et efficace de la procédure d'attribution actuellement en vigueur pour ce qui est des hôtels d'entreprises d'initiative municipale. Il s'agirait pour le bailleur social de saisir, suffisamment en amont des discussions avec ses prospects, par un même courriel et donc au même instant, la mairie centrale et la mairie d'arrondissement concernée ; en cas de divergences entre les deux mairies, il leur appartiendrait de se mettre d'accord.

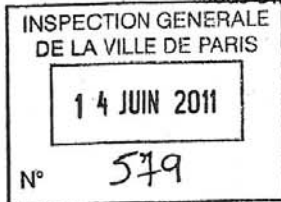
Tels sont les éléments dont je souhaitais vous faire part.

Le Directeur

Réponse de la direction des usagers, des citoyens et des territoires (10 juin 2011)



Sous-Direction de la Vie Associative



N/Ref :

Affaire suivie par :

Paris, le 10 JUIN 2011

NOTE à l'attention de : Madame

Directrice de l'Inspection générale

Objet : Transmission du rapport provisoire de l'étude concernant l'utilisation des locaux des pieds d'immeuble par les bailleurs sociaux parisiens.

Par note du 7 avril 2011, vous m'avez fait parvenir un rapport provisoire établi par l'Inspection générale concernant l'étude relative à l'utilisation des locaux de pied d'immeuble par les bailleurs sociaux parisiens et vous m'avez demandé de vous transmettre les remarques qu'appelait le contenu de cette étude.

Dans le cadre des compétences et des domaines d'action confiés à la DUCT, je suis amené à commenter plusieurs propositions de recommandation de ce rapport provisoire.

Je salue la qualité et l'exhaustivité de l'enquête réalisée par les inspecteurs sur les pratiques des bailleurs sociaux ainsi que sur l'identification des obstacles juridiques et programmatiques à une intervention municipale régulatrice permettant de mieux adapter l'offre et la demande.

Les propositions de recommandation appellent de ma part les commentaires et observations suivantes:

- La recommandation N°1 me paraît indispensable afin de disposer d'une nomenclature unique et commune aux bailleurs sociaux sur le type d'activités faisant l'objet d'attribution de locaux professionnels, le secteur associatif n'étant pas présent dans la nomenclature utilisée par certains bailleurs sociaux;
- Pas d'observation sur la recommandation N°2;
- Je suis tout à fait favorable aux recommandations N°3 et 4 qui, d'une part, harmoniseraient les garanties financières demandées par les bailleurs sociaux avec un assouplissement pour certaines activités - associatives par exemple - et qui, d'autre part, rendraient plus lisibles et équitables les tarifications différenciées proposées par la SGIM et la SIEMP aux associations. Face aux demandes quotidiennes formulées par les associations tant auprès des élus de la mairie centrale que des mairies d'arrondissement et des services de ma direction, j'exprime la conviction que la reprise des pratiques innovantes de ces deux sociétés par l'ensemble des bailleurs sociaux constituerait une grande avancée;
- Pas d'observation pour la recommandation N°5

- La recommandation N°6 recueille de ma part un avis très favorable, la concertation en amont de la DDEESS, des directions sectorielles et des bailleurs sociaux pour orienter l'affectation des locaux avant réalisation, notamment vers les associations en recherche et candidate à ce type de location, paraissant une procédure nouvelle indispensable à mettre en place. Par ailleurs, il serait judicieux dans le cadre de cette concertation, il soit fait appel aux responsables des Maisons des Associations qui connaissent les besoins en location des quelques 6000 associations référencées en MDA.
- Pas d'observation pour les recommandations 7, 8, 10 et 11
- Pour la recommandation n°9, le dispositif expérimental proposé visant à confier aux Maires d'arrondissement volontaires la compétence consultative prévue à l'article L 411.7 du CCH permettrait une meilleure visibilité des attributions des bailleurs sociaux et une adaptabilité plus grande aux besoins locaux. Toutefois, s'il est pertinent que les maires d'arrondissement s'appuient sur le référent territorial de la DDEESS, ils devront également faire appel aux MDA incontournables pour la connaissance de « terrain » des besoins associatifs.

En conclusion, je propose un correctif. Il est indiqué en note de la page 47 du rapport que la DUCT n'est plus représentée au sein de la CARLA. Cela n'est plus exact depuis trois mois, le sous directeur de la vie associative ayant demandé au secrétariat de la CARLA de déplacer du mardi au jeudi la date mensuelle de tenue de cette commission afin de pouvoir y assister personnellement ou d'y être représenté par la chef du bureau de la vie associative. Par ailleurs, a toujours été présents à ces réunions, soit le directeur de Cabinet, soit la conseillère technique de l'adjoint au maire chargé de la vie associative.

Enfin, le lien entre cette instance et les bailleurs sociaux devrait être renforcé pour améliorer la circulation de l'information sur une offre actualisée des locaux disponibles tenant compte du rythme mensuel de cette instance.

Le Directeur
des Usagers, des Citoyens et des Territoires

Réponse de la direction de l'urbanisme (21 juin 2011)

Service d'Etudes et de Prospection
Dossier suivi par



Paris, 21 JUN 2011

NOTE à l'attention de : Madame
Directrice Générale de l'Inspection Générale
De la Ville de Paris

Objet : étude relative à l'utilisation des locaux de pied
d'immeuble par les bailleurs sociaux parisiens

Vous avez sollicité l'avis de la Direction de l'Urbanisme sur le rapport provisoire de l'Inspection Générale concernant l'étude citée en objet.

Ce dernier n'appelle pas d'observation de fond de ma part.

J'appelle votre attention sur un point : page 47, vous soulignez l'absence de représentant de la Direction des usagers, des citoyens et des territoires (DUCT) au sein de la Commission d'aide à la recherche des locaux associatifs (CARLA). Je vous informe que, depuis quelques mois, la DUCT participe à nouveau à la CARLA, ce qui n'était effectivement pas le cas au moment où l'inspecteur a fait son enquête.

La Directrice de l'Urbanisme

Réponse de l'Immobilier 3F (12 avril 2011)



Département des Commerces
et des Ventes de Logements

159, rue Nationale
75638 Paris Cedex 13
Fax : 01 40 77 18 48

Service Clientèle 3F
Tél. : 01 55 26 11 90 ☎ 01.40.77.34.42.

MAIRIE DE PARIS
INSPECTION GENERALE
Madame
17 boulevard Morland
75181 PARIS CEDEX 04

Nos réf :

Paris, le 12 avril 2011

Objet : locaux commerciaux

Madame la Directrice,

J'ai pris connaissance des extraits du rapport de Messieurs
suite à leur étude sur l'utilisation des locaux en pied d'immeuble par les bailleurs sociaux parisiens et je
vous remercie de me les avoir adressés.

Je n'ai aucune remarque à formuler concernant les préconisations de la possible externalisation de la
fonction commerciale et, pour ce qui concerne les modalités de consultation, je donne instruction pour
que les projets d'installation, qu'ils soient régis par les baux commerciaux, professionnels ou civils,
soient également signalés à la DDEES - rue des Citeaux, parallèlement aux Mairies
d'arrondissement.

Dans l'attente de la publication du rapport définitif, je vous prie de croire, Madame la Directrice, en
l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Directeur

Immobilière 3F

Société Anonyme d'Habitations à Loyer Modéré au capital de 93 095 627,52 € régie par le livre II du code de commerce
et le décret du 23 mars 1967 sur les sociétés commerciales - RCS Paris B 552 141 533 - Siret 552 141 533 00018
Carte professionnelle n° G 4021 délivrée à Paris - Garantie par le CIC 60 rue de la Victoire 75009 Paris
www.groupe3f.fr



Réponse de la SIEMP (27 avril 2011)

Paris, le 27 avril 2011

Le Président



Madame
Directrice générale
Inspection Générale de la Ville de Paris
17 boulevard Morland
75181 PARIS Cedex 04

Objet : Réponse au rapport provisoire de l'IGVP « locaux de pied d'immeuble ».

Madame la Directrice,

Le rapport provisoire d'étude établi par l'Inspection Générale sur l'utilisation des locaux de pied d'immeuble par les bailleurs sociaux parisiens, que vous avez eu l'obligeance de m'envoyer le 7 avril dernier, a retenu toute mon attention et celle des services de la SIEMP, qui y ont puisé de nombreux et précieux enseignements.

Comme vous m'y avez invité, je vous soumetts les quelques observations que ce document suscite de la part de la SIEMP.

Les développements spécifiques à la SIEMP étant exempts d'erreurs factuelles, je n'ai que deux remarques à formuler sur les appréciations portées sur les pratiques de notre société :

- Dans la note de synthèse, page 2, 8^{ème} alinéa, il est dit en substance que la SIEMP n'a pas formalisé les règles de tarification qu'elle applique à certaines catégories d'associations, ce qui donne lieu à la recommandation n° 4.

Ce jugement est tempéré par la suite (bas de p. 33). De fait, la SIEMP applique les réductions de loyer prescrites par la convention Ville-Bailleurs en faveur des associations implantées dans la géographie CUCS (loyer de référence 100 €/m² pondéré par an), réduction plus marquée encore lorsque leur objet concourt à la politique de la Ville (jusqu'à 30 €/m²p/an).

S'il est vrai que la SIEMP n'a pas fait délibérer son Conseil d'Administration sur le cadre tarifaire propre aux associations, elle a informé ce Conseil de la signature de la Convention Ville-Bailleurs renouvelée en 2009 et s'est engagée devant lui à en appliquer les principes.

Je confirme que cet effort est lourd, dès lors qu'il porte sur des programmes non amortis, et peut être discutable au regard de l'objet social de la SEM surtout s'il n'a pas été intégré en amont dans le plan de financement agréé de l'opération.

- S'agissant des procédures de consultation des autorités municipales (L 411-7 du CCH) pour l'attribution des locaux professionnels, il est indiqué en haut de la p. 44 que « la SIEMP paraît confondre l'avis à demander au Maire de Paris et la concertation souhaitée avec le maire d'arrondissement.

.../...

Là encore, cette assertion est corrigée dans la suite du développement (4^{ème} alinéa du 3.3.3). D'une part la SIEMP observe scrupuleusement les règles de transmission des locaux vacants et des candidatures à la DDEEES, d'autre part elle a établi des procédures de consultation préalable des maires d'arrondissement et se plie aux délais d'analyse dont ces derniers ont besoin pour statuer, même au prix, parfois, d'un prolongement de la vacance.

Sur un plan plus général, je me permettrai une observation sur l'analyse de l'affectation des recettes de loyers des locaux en pied d'immeuble.

Le point 2.4, relatif à l'enjeu de ces loyers pour les ressources des bailleurs, risque de donner à penser que ces recettes contribuent directement au financement du logement social. Or ceci ne vaut – mais le circuit est alors indirect et global – que dans le cas où le bailleur peut apporter des fonds propres au financement des opérations, ces fonds propres ayant été abondés au fil du temps par des résultats d'exploitation alimentés par les recettes de loyers. En revanche, les loyers des locaux constituent bien un enjeu fort pour le compte d'exploitation des bailleurs, raison pour laquelle ceux-ci veillent à leur valorisation et à la maîtrise de la vacance.

Comme les rapporteurs le soulignent à juste titre page 16, la résiliation annoncée des conventions de gestion consenties par la Ville de Paris mettra fin à un régime protecteur pour les bailleurs. Pour la SIEMP cette résiliation n'a, pour le moment, donné lieu qu'au travail préalable de simulation des résultats à venir. La définition des conditions concrètes de sortie du régime conventionnel devrait commencer prochainement.

S'agissant des onze recommandations formulées par les rapporteurs, le travail d'harmonisation des pratiques entrepris par le Secrétariat Général de la Ville, à l'évidence sous l'impulsion du rapport, a déjà produit des effets positifs notamment dans les domaines visés par les recommandations 3, 8 et 10, ainsi que par la recommandation 7 qui a fait l'objet d'une discussion particulière lors d'une récente réunion inter-bailleurs conviée par le SGVP.

Si je peux m'autoriser à apporter le point de vue de la SIEMP sur la recommandation n° 2, je dois avouer mes réserves sur l'opportunité d'un recours systématique à une prestation externe de commercialisation. En effet, les locaux en pied d'immeuble font partie intégrante des opérations que nous réalisons en maître d'ouvrage soucieux de la qualité des logements, de l'architecture et de l'insertion urbaine, mais aussi du potentiel d'intégration sociale et humaine qu'elles apportent aux quartiers. Je pense important que le maître d'ouvrage conserve cette responsabilité globale, qui s'incarne à la SIEMP dans une organisation resserrée mais adaptée aux besoins de la mission.

Enfin la « planification » préconisée par la recommandation 7, articulée au processus de concertation avec les maires d'arrondissement, pourrait sans doute produire des avantages assez proches de ce que la recommandation 11 attend des « accords opérationnels » qu'elle préconise, sans qu'il soit nécessaire de formaliser à ce point une négociation par quartier – sauf si la Ville décidait d'apporter une contribution financière à la mise en œuvre de ces accords.

Telles sont les remarques que je tenais à porter à votre connaissance.

Veillez recevoir, Madame la Directrice, l'expression de mes respectueuses salutations.

Romain LÉVY

Réponse de la SEMAEST (6 mai 2011)

> Société d'économie mixte d'aménagement de l'est de Paris >



Le Président



Madame
Directrice Générale de l'Inspection Générale
de la Ville de Paris
17 bd Morland
75181 Paris Cedex 04

Paris, le 6 mai 2011

Objet : réponse au rapport provisoire de l'Inspection Générale de la Ville de Paris sur l'utilisation des locaux de pied d'immeuble par les bailleurs sociaux parisiens

Madame la Directrice,

Le rapport cité en objet appelle de la SEMAEST les observations suivantes :

1) Sur la recommandation n°7

L'Inspection Générale recommande de « faire élaborer par la DDEES un ensemble clair d'objectifs d'aménagement urbain commercial applicables dans les différents quartiers de Paris, afin d'orienter l'utilisation par les bailleurs sociaux de leurs locaux professionnels ».

La SEMAEST souhaite souligner que, pour mettre en œuvre la mission Vital'Quartier que la Ville lui a confiée, elle a créé et développé un service « Etudes », capable d'élaborer des diagnostics et des recommandations détaillés quartier par quartier, au regard de la situation du tissu commercial et de son évolution.

Elle développe aujourd'hui cette compétence également sur le secteur Saint-Blaise dans le 20^{ème} arrondissement, où elle mène une opération mixte d'aménagement et de développement économique.

Comme elle a eu l'occasion de le souligner lors d'une réunion récente organisée par le Secrétariat Général de la Ville de Paris, elle est à la disposition de la DDEES, des bailleurs sociaux et des Mairies d'arrondissements pour étudier les conditions de réalisation d'études complémentaires portant sur des secteurs qui seraient particulièrement concernés (forte concentration de locaux des bailleurs, problématique particulière relative au tissu commercial...) et non déjà couverts au titre de Vital'Quartier ou de Saint-Blaise.

2) Sur la recommandation n°10

L'Inspection Générale recommande de « développer la bourse en ligne des locaux vacants gérée par la DDEES en demandant à tous les bailleurs sociaux exerçant une activité sur le territoire parisien d'y participer ».

> contact@semaest.fr_www.semaest.fr <

> 7, avenue de la République_75011 Paris < tél. 01 43 45 98 98_fax 01 43 47 03 28 >

> SEMAEST_S.A. au capital de 2 960 000 € R.C.S. Paris B 329121065 siège social Hôtel de Ville_75004 Paris <

La SEMAEST souhaite souligner l'efficacité et l'utilité de cette bourse en ligne pilotée par la DDEEES, un grand nombre de candidatures intéressantes lui parvenant désormais grâce à cet outil.

L'Inspection Générale relève à ce sujet que l'opération Vital'Quartier 1 prévoyait la réalisation par la SEMAEST d'une bourse des locaux.

Il s'agissait de réaliser une bourse des locaux de portée générale, concernant tous les locaux parisiens, y compris les locaux privés.

La SEMAEST a étudié avec un cabinet spécialisé sur le plan technique et avec ses juristes les conditions de réalisation d'une telle bourse des locaux.

Cette étude a mis en évidence que ce projet comportait de très grandes difficultés juridiques, dès lors que la SEMAEST pourrait porter la responsabilité du contenu des informations présentées par des propriétaires privés, sans disposer des moyens d'en contrôler la véracité. Les contraintes opérationnelles étaient également très fortes, au regard du nombre de locaux potentiellement concernés.

Il ne lui a donc pas paru possible de donner à l'époque suite à ce projet.

Depuis lors, l'utilité d'une telle bourse lui a paru finalement assez faible, au regard d'une part des sites privés déjà existants pour les locaux privés, et de la mise en place d'autre part de la bourse des locaux de la DDEEES pour les opérateurs de la Ville.

3) Sur la recommandation n°11

L'Inspection Générale recommande de « *décliner la convention Ville de Paris-bailleurs sociaux relative à la politique de la Ville en accords opérationnels négociés pour chaque quartier, ces accords inspirés de ceux conclus en matière de gestion urbaine de proximité devant préciser les actions à mener et les moyens à mettre en œuvre pour optimiser l'utilisation des locaux en pied d'immeuble* ».

La même observation peut être faite que pour la recommandation n°7, quant à la capacité de la SEMAEST de réaliser des études sur des secteurs ciblés.

Je vous prie d'agréer, Madame la Directrice, l'expression de mes salutations distinguées.

Philippe DUCLOUX

Réponse de la SGIM (11 mai 2011)



N/R :
Objet :
Suivi par :
Tél. :

MAIRIE DE PARIS
Inspection Générale
Madame
17 BOULEVARD MORLAND
75181 PARIS CEDEX 04

Paris, le 11 mai 2011

Madame la Directrice,

Je vous prie de trouver ci-après nos observations concernant l'étude Utilisation des locaux de pied d'immeuble par les bailleurs sociaux que vous nous avez adressée le 7 avril dernier :

- Page 2, 8^{ème} § des règles précises concernant les conditions de location aux associations ont été adoptées en conseil d'administration SGIM du 14/04/11 (copie de la décision ci-jointe)
- Page 3, 2^{ème} § il faut être prudent quant aux conséquences d'imposer aux bailleurs, dans le cadre des opérations immobilières, une affectation des locaux trop restrictive en terme d'activité qui pourrait avoir un effet préjudiciable sur les délais de mise en location, sur le montant du loyer et remettre en cause ainsi l'équilibre financier des opérations concernées
- Page 34, 1^{er} § la décote de 30% mentionnée ne s'appliquait pas systématiquement mais tenant compte au cas par cas des spécificités de chaque association candidate et de la commercialité des emplacements. Tout comme dans le 1^{er} point précédent, depuis la réalisation de l'étude la SGIM a adopté, en conseil d'administration du 14/04/11, des dispositions précises en matière de location aux associations.

Ces informations ont été adressées ce jour par mail à l'attention de Monsieur

Je vous prie d'agréer, Madame la Directrice, l'expression de mes salutations distinguées.

Secrétaire général

Réponse de la RIVP (13 mai 2011)



Madame
Inspection Générale
Mairie de Paris
17 boulevard Morland
75181 Paris cedex 04

Paris, le 13 mai 2011

Objet : Rapport relatif à l'utilisation des locaux de pied d'immeubles

Madame la directrice,

Nous avons lu avec beaucoup d'intérêt le rapport provisoire qui a été adressé par l'IGVP à notre président.

Nous souscrivons à l'essentiel des remarques et propositions, et vous remercions pour la qualité de l'analyse que vous avez fournie.

Une petite réserve toutefois sur les modalités de désignation des candidats : la RIVP s'inscrit dès à présent dans une large démarche de concertation avec les mairies d'arrondissement et la mairie centrale pour accueillir dans les locaux qu'elle gère des activités correspondant aux orientations commerciales souhaitées par la Ville.

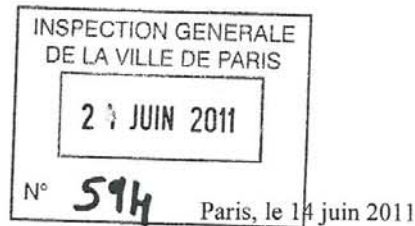
Nous tenons toutefois à ce que soit bien précisé le fait que les bailleurs, qui portent seuls la responsabilité juridique et financière dans la relation contractuelle avec le commerçant, doivent rester décisionnaires sur le choix final du candidat.

Par ailleurs, les délais de réponse des mairies sur nos propositions de candidatures sont parfois trop longs, et nous aimerions que les modalités de consultation puissent se fluidifier, comme l'a récemment proposé lors d'une réunion au secrétariat général sur le sujet.

Je vous prie de croire, madame la directrice, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Directeur général

Réponse de Paris Habitat OPH (14 juin 2011)



Préfet - Directeur Général

Dossier suivi par :
Direction des Politiques Locatives.

N/Réf. :

Mme
Directrice Générale
Inspection Générale de la Ville de Paris
17 boulevard Morland

75181 - PARIS CEDEX 04 -

Madame la Directrice,

Je fais suite à la transmission à Monsieur Jean-Yves MANO, Président du Conseil d'Administration de Paris Habitat-OPH, du pré-rapport d'étude réalisé par vos services et relatif à l'utilisation des locaux en pied d'immeuble par les bailleurs sociaux parisiens.

Je partage totalement les recommandations techniques préconisées en particulier touchant à l'harmonisation de la nomenclature d'activités (1) et des conditions commerciales (3), ainsi que le développement de la bourse en ligne des locaux vacants (10).

Je précise que Paris Habitat-OPH a fait le choix dès 2001, en accord avec la Ville de Paris et son Maire, de mener une politique qui vise à optimiser les ressources financières de l'établissement, à répondre aux besoins des habitants en proposant des commerces, des services variés et également à favoriser la vie associative et sociale des quartiers.

C'est dans cette perspective que les attributions des locaux neufs ou vacants de Paris Habitat-OPH sont décidées en Direction Territoriale au plus près du terrain, en lien étroit avec les mairies d'arrondissements (9) et en informant la mairie centrale (7) à travers la DDEES, qui doit jouer son rôle d'orientation (7) et de coordination, en intégrant les évolutions de société, les modes de consommation actuelle et future et les spécificités des quartiers.

En ce qui concerne l'attribution des locaux tant aux professionnels qu'aux institutionnels et aux associations, je vous confirme de la manière la plus claire que Paris Habitat-OPH continuera d'assumer totalement cette responsabilité qui est la sienne et n'entend pas confier cette mission à des tiers privés (2) ou institutionnels, en particulier à un moment où l'Etat baisse ses participations financières, obligeant l'ensemble des bailleurs sociaux à être particulièrement attentifs à leur équilibre financier.

Mes services restent à votre disposition pour tout complément d'information que vous jugeriez utile.

Je vous prie d'agréer, Madame la Directrice, mes hommages respectueux.

ANNEXES

- Annexe I : Tableau récapitulatif des conditions de location aux associations (Paris Habitat)
- Annexe II : Locaux commerciaux et professionnels - Tarifs adaptés au secteur associatif (RIVP)
- Annexe III : Modalités de location à des associations de locaux non affectés à l'habitation (délibération du conseil d'administration de la SGIM en date du 14 avril 2011)

Avis : La version publiée de ce rapport ne comprend pas les annexes. Sous réserve des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à la communication des documents administratifs, ces annexes sont consultables, sur demande écrite, au service de documentation de l'Inspection Générale.