

Annexe 8 : lettre de mission



La ministre

Réf : MCL/2025-03/12120

Paris, le 02 AVR. 2025

Madame Nadia BOUYER
Directrice générale
Action Logement
21 quai d'Austerlitz
75013 PARIS

Madame la Directrice générale,

Alors que de plus en plus de Français rencontrent des difficultés pour accéder à un logement répondant à leurs besoins, la transformation immobilière constitue un gisement d'opportunités pour produire de nouveaux logements, notamment étudiants, optimiser l'utilisation du foncier constructible, et plus largement contribuer à régénérer nos villes en adaptant le bâti à de nouveaux usages.

Le Gouvernement s'est pleinement saisi de cet enjeu, en lien étroit avec les parlementaires.

A la demande du ministre du Logement, un rapport présenté en juin 2024 par André Yché a formulé plusieurs propositions afin de faire émerger et de soutenir une industrie de la transformation d'actifs immobiliers, en agissant principalement sur son modèle économique, et couvrant un large champ allant de la transformation des bureaux à celle des centres commerciaux.

En matière de transformation de bureaux en logements, plus spécifiquement, la loi de finances pour 2025 a permis d'améliorer, par le biais de la taxe d'aménagement, le financement des équipements publics édifiés par les collectivités territoriales prêtes à accueillir de nouveaux habitants au sein de ces anciens bureaux. Elle a en outre exonéré de taxe sur les bureaux, dans les régions dans lesquelles celle-ci est applicable, les bâtiments faisant l'objet de projets de transformation suffisamment avancés.

La proposition de loi du député Romain Daubié, en cours d'examen au Parlement, prévoit en outre de faciliter les dérogations aux plans locaux d'urbanisme et d'instaurer un permis de construire autorisant plusieurs destinations successives, en vue de faciliter l'évolution du bâti tout au long de son cycle de vie. Elle devrait également permettre, sous réserve de l'accord des élus locaux, de mieux financer les équipements publics des collectivités nécessaires pour accompagner les besoins des nouvelles populations accueillies, ainsi que la mise en place de permis de construire à plusieurs destinations pour les nouveaux bâtiments. Le Gouvernement sollicitera dès que possible la réunion de la commission mixte paritaire qui permettra de faire aboutir ce texte.



Par ailleurs, plusieurs outils ont été développés pour soutenir la transformation de bureaux en logements. La Banque des Territoires a ainsi mis en place un prêt spécifique « PHB 2.0 transformation écologique » pour accompagner les opérations de changements d'usage conduites par les bailleurs sociaux. Le Fonds national des aides à la pierre (FNAP) a ouvert, au titre de la programmation 2025 des logements locatifs sociaux, une enveloppe de 20 M€ destinée à la bonification des opérations de transformation de bureaux en logements sociaux. Le groupe Action Logement a initié une Foncière de transformation immobilière (FTI), plusieurs dizaines de projets de transformation étant déjà à l'étude. L'établissement public foncier d'Île-de-France (EPFIF) s'oriente vers l'acquisition de bureaux pour les transformer en logement. De nombreux acteurs privés s'attachent à organiser, financer ou mettre en œuvre la transformation immobilière, en Île-de-France comme dans d'autres grands espaces urbains et périurbains.

Nourrie de ces expériences et de ces réflexions, je souhaite que vous puissiez, en copilotage avec Xavier Lépine, Président de l'Institut de l'Épargne Immobilière et Foncière conduire un groupe de travail chargé d'approfondir le modèle économique de la transformation immobilière, en particulier celle de bureaux en logements.

Cet approfondissement passera par la simulation et l'objectivation, sur plusieurs actifs, des métriques financières conditionnant la capacité à transformer ces bâtiments. Pour sélectionner ces bâtiments, vous pourrez vous appuyer sur l'expérimentation confiée au Préfet de la Région d'Île-de-France, préfet de Paris, avec lequel vous travaillerez en lien étroit.

Vous pourrez intégrer dans ces simulations tout outil innovant, fiscal ou financier, en veillant à l'équilibre budgétaire pour les pouvoirs publics (Etat et collectivités territoriales). Vous apprécierez les impacts de ces outils sur les principales métriques et sur les comportements des parties prenantes : propriétaires, vendeurs ou ré-investisseurs ; acheteurs potentiels, prenant la transformation à leur charge ; acheteurs de dernier rang ; élus locaux accordant les autorisations ; autres propriétaires, impactés par les externalités éventuelles de la transformation.

Je souhaite notamment que vous exploriez les pistes suivantes :

- Le soutien à apporter aux acteurs de la transformation, confrontés à des coûts de construction élevés que l'innovation ne parviendra pas à diminuer fortement.
- Les outils susceptibles d'objectiver la valeur des actifs et de faciliter la fixation d'un prix de marché conforme aux réalités immobilières, aux perspectives financières, et aux projets de transformation envisagés. En particulier, vous pourrez analyser les impacts d'une taxation de la vacance des actifs, en identifiant les modalités de mesure de la vacance les plus pertinentes, la durée de vacances pouvant justifier l'application de la taxe, les options pour y échapper, sa progressivité et les bénéficiaires du produit de cette taxe.
- La possibilité de constituer des foncières de transformation, dans lesquelles des actifs immobiliers pourraient être logés aux fins de leur transformation. Vous explorerez notamment les conditions de valorisation des apports et de fiscalité, en particulier au moment de l'apport, susceptibles de répondre aux attentes des propriétaires pour effectuer de tels transferts.
- La possibilité de constituer des outils fonciers innovants par l'apport d'actifs de propriétaires utilisateurs ne pouvant par investir lourdement dans la rénovation énergétique de leurs outils de production et désireux d'en conserver le bénéfice de manière sécurisée, mais susceptibles d'en céder une partie de la propriété. Vous y explorerez également les conditions de valorisation des apports et de fiscalité, en particulier au moment de l'apport.

- La possibilité de constituer des intermédiaires de la transformation, susceptibles d'acheter, de transformer et de revendre sans portage long. Vous étudierez notamment les sources possibles d'apports en fonds propres de tels opérateurs.

- L'adaptation éventuelle des régimes fiscaux attachés aux fonds d'investissement alternatifs immobiliers (SCPI, OPCI, SIIC) aux nouveaux enjeux d'aménagement, de mixité des usages, de résilience aux risques d'évolution des comportements et des besoins. Vous examinerez, notamment, la possibilité d'introduire un quota minimum d'immobilier résidentiel dans la constitution de l'actif desdits véhicules.

- Enfin, vous étudierez l'impact d'une densification du bâti sur la soutenabilité financière du projet concerné. De même, vous apprécierez les marges de manœuvre potentielles engendrées par le montage d'une opération multisites.

Un second groupe de travail est lancé en parallèle afin de formuler des propositions sur les règles et normes de construction qui régissent les opérations de transformation immobilière : vous veillerez à assurer une coordination de vos travaux respectifs avec les trois copilotes que sont Julien Antoine, Roland Cubin et Laurent Girometti.

Les services de mon administration se tiennent à votre disposition pour tout appui que vous jugeriez utile.

J'aimerais disposer d'un point d'étape de votre mission pour le 3 juin 2025, avant de finaliser vos propositions pour fin juillet 2025.

Vous remerciant de votre investissement dans ce sujet majeur pour repenser l'évolution de nos villes et la production urbaine, je vous prie de bien vouloir agréer, Madame, l'expression de ma considération.

Bien à vous

Valérie LÉTARD

