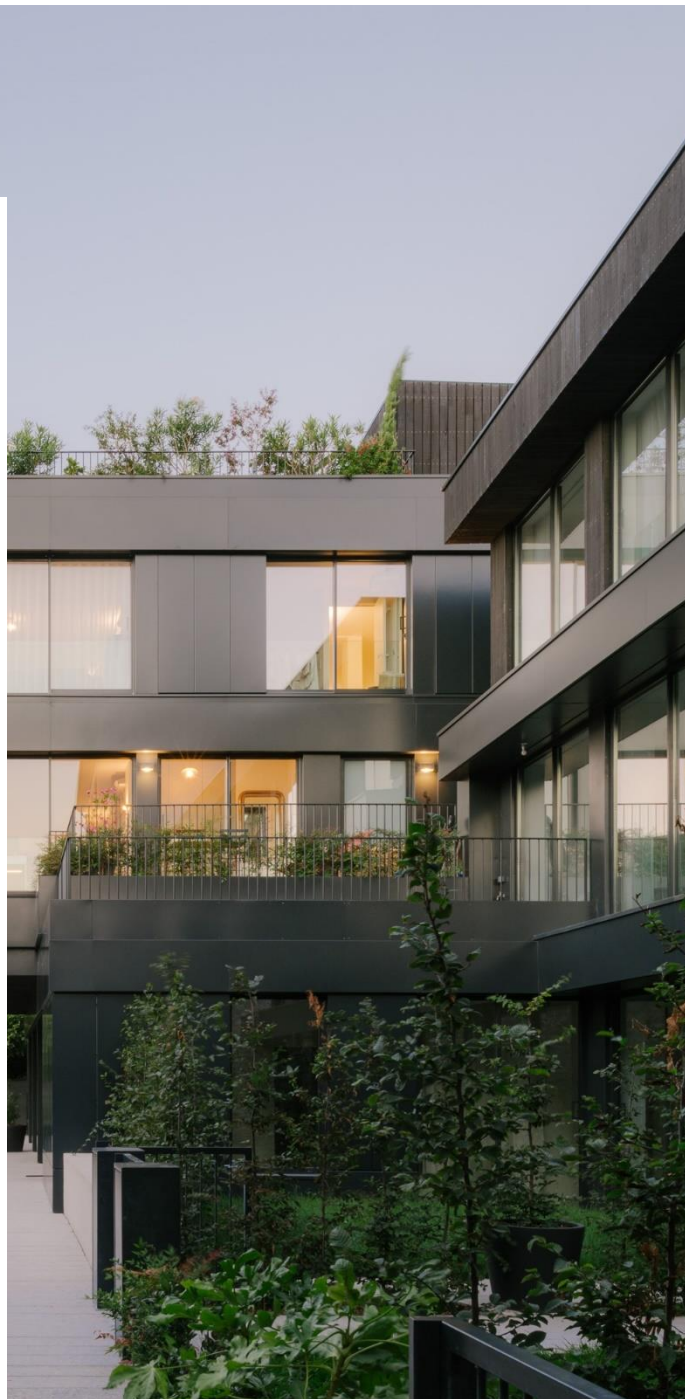


Rapport **Sisyphe**

Rapport visant à simplifier le cadre réglementaire pour la production d'habitation par le reconditionnement d'immobilier d'entreprise

JUILLET 2025

Roland CUBIN
Laurent GIROMETTI
Philippe VEREECKE



« Il faut imaginer Sisyphe heureux. »

Albert Camus, *Le Mythe de Sisyphe*, 1942

Photo de couverture : Les Cèdres, à Issy-les-Moulineaux, agence La Soda et Immocades. Cette opération de logements collectifs a été lauréate de l'édition 2021 du Prix international de la transformation de bureaux en logements.

Ce rapport a été élaboré par un groupe de travail co-piloté par MM. Roland CUBIN, directeur général délégué de Groupama Immobilier, Laurent GIROMETTI, directeur général d'EpaMarne-EpaFrance, Philippe VEREECKE, directeur général délégué de Bouygues Bâtiment Île-de-France créé à l'initiative de Mme Valérie LÉTARD, ministre chargée du Logement.

Ce rapport a été préparé par M. Vincent LE ROUZIC, directeur de projet stratégie et innovation chez EpaMarne-EpaFrance, en tant que rapporteur, avec la contribution de Mmes Sandrine FAUQUET, Business Leader du pôle transformation d'actifs chez Bouygues Construction et Chloé LAURENT, chef de projets chez Groupama Immobilier, ainsi que de M. Laurent DE LONGRAYE, gérant chez Captim.

Ce rapport constitue une proposition adressée aux pouvoirs publics. Elle vient enrichir les réflexions du gouvernement dans ce domaine, mais ne constitue pas la politique du gouvernement.

Remerciements

En premier lieu, nous souhaitons remercier chaleureusement Mme Valérie LÉTARD, ministre chargée du logement, pour la confiance qu'elle nous a accordée en nous confiant le pilotage de ce groupe de travail. Nous adressons également nos remerciements aux membres de son cabinet, en particulier Mme Céline TIGNOL, conseillère logement, M. Romain BORDIER, conseiller construction, et M. Guillaume VOISARD, directeur adjoint du cabinet, pour leur accompagnement attentif et leur disponibilité tout au long de cette mission.

Nous exprimons notre gratitude à l'ensemble des 80 professionnels du secteur ayant accepté, dans des délais contraints, de s'exprimer dans le cadre de notre groupe de travail, et de partager, quand cela leur était possible, des contributions écrites et documents qui ont grandement servi à la compréhension des enjeux du secteur.

Nous tenons également à remercier les différents services des administrations centrales des ministères qui se sont rendus disponibles pour des réunions de travail visant à préciser certains éléments de diagnostic et propositions. Nous remercions en particulier la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, et la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC).

Enfin, nous remercions sincèrement l'ensemble des membres du second groupe de travail, œuvrant sur le modèle économique et le financement, dont les échanges et les apports ont enrichi de manière significative cette démarche : Mme Nadia BOUYER, directrice générale d'Action Logement Groupe, M. Xavier LÉPINE, président de l'Institut de l'Épargne Immobilière Foncière (IEIF), Mme Salomé COLOMBET, chargée de missions d'Action Logement.

Nous voulons aussi saluer particulièrement la disponibilité et la bienveillance de M. André YCHÉ, qui a su inspirer la constitution de ces deux groupes de travail.

Roland CUBIN, Laurent GIROMETTI et Philippe VEREECKE

Remerciements	4
Avant-propos	7
De Sisyphe au premier de cordée	7
Résumé	8
Récapitulatif des recommandations	10
Introduction	12
Le cadre institutionnel de la transformation d'actifs	13
Méthode de travail	14
Périmètre géographique et échelles	14
I. En réponse à un défi pluriel, bâtir une stratégie d'acuponcture institutionnelle	16
A. Un défi pluriel	16
i. <i>État actuel et perspectives du marché des bureaux en France</i>	16
ii. <i>Les enjeux urbains associés à transformations des bureaux</i>	17
iii. <i>Risque financier et systémique</i>	18
iv. <i>Risque urbain et social des « déserts de bureaux »</i>	19
B. Quels objectifs de politique publique pour la transformation de bureaux en logements ?	19
i. <i>La contribution à la production de logements, d'un point de vue quantitatif et qualitatifs</i>	19
ii. <i>Une contribution majeure à la décarbonation de l'immobilier, et à l'atteinte de l'objectif ZAN</i>	21
iii. <i>Une interrogation quant au potentiel d'émergence d'une « industrie de la transformation d'actifs immobiliers »</i>	23
C. Hiérarchie des problématiques soulevées dans les auditions	23
i. <i>L'économie immobilière et ses institutions, une approche qualitative et endogène</i>	24
ii. <i>Le temps, un coût caché pour les porteurs de projet</i>	25
D. Pour une approche complexe de la simplification du cadre institutionnel	26
i. <i>Objectiver les freins et obstacles dans les relations juridiques à l'œuvre</i>	26
ii. <i>L'acuponcture institutionnelle comme stratégie de refonte du cadre existant</i>	28
II. Sécuriser les initiatives par des ajustements institutionnels adaptant le cadre existant	30
A. Pour une reconnaissance du reconditionnement d'actifs	30
B. Clarifier l'état des réglementations applicables à droit constant	31
C. Créer des exonérations sur les deux principales contraintes structurelles	32
i. <i>Créer un droit acquis sur les places de stationnement existantes</i>	32

ii.	<i>Maintenir la priorité pour la sécurité des personnes, tout en cherchant certains ajustements en matière de sécurité incendie</i>	33
D.	Relever le seuil de certaines autorisations ou obligations.....	36
i.	<i>Intégrer les bénéfices environnementaux en adaptant les seuils applicables aux demandes d'évaluation environnementale</i>	36
ii.	<i>Exonérer de l'application de la RE2020 les extensions et surélévation de bâtiments existants de moins de 30% de la surface initiale</i>	37
iii.	<i>Définir un seuil plus équitable en matière d'obligations d'accessibilité PMR</i>	38
E.	Lever les potentielles interdictions <i>de jure</i> ou <i>de facto</i>	40
i.	<i>Faire de la transformation d'un local autre qu'habitation en habitation en zone tendue (A et A-Bis) un droit d'ordre public dans le régime de copropriété</i>	40
ii.	<i>Créer un mécanisme d'extinction des cahiers des charges de lotissement et zones d'activités</i>	41
iii.	<i>Aligner les règles d'éviction des locataires de bureaux partiellement vacants sur celles des opérations de restauration immobilières dans les plans de sauvegarde et de mise en valeur</i> 42	
III.	Renforcer les synergies en créant un cadre favorable au reconditionnement d'actifs	44
	Créer une commission centrale du reconditionnement d'actifs.....	44
	Expérimenter un droit de dérogation reconnu au préfet dans le cadre de la transformation d'immobilier d'entreprise en immeuble d'habitation	47
	Créer un permis de démolir suspensif.....	48
	Créer les conditions d'éligibilité des opérations de transformations d'actifs aux certificats d'économie d'énergie	49
	Publier un décret attribuant à la cour administrative d'appel de Paris le contentieux des opérations d'urbanisme, d'aménagement et de maîtrise foncière des sociétés agréées foncière de transformation d'actifs	50
	Renforcer les obligations documentaires pour améliorer la transparence de l'information sur le potentiel de transformation des actifs.....	51
	Publier un décret créant un véritable régime de sécurité incendie global pour les immeubles de moyenne hauteur, intégrant les enjeux de mixité d'usage et de réversibilité	52
	Créer de façon préventive un dispositif activable par le Préfet en cas de risque avéré de « crise systémique »	53
	Bibliographie.....	55
	Annexes	56

Avant-propos

De Sisyphe au premier de cordée

Dans la quadrature du cercle visant à trouver des solutions à la crise du logement, répondant aux deux principaux objectifs environnementaux de la France à horizon 2050 – réduire notre empreinte carbone et lutter contre l'artificialisation des sols –, la transformation d'immobilier d'entreprise en habitation apparaît comme une solution incontournable.

Sur le papier, cette idée coche de nombreuses cases, mais la réalité opérationnelle est toute autre : les témoignages des différents acteurs professionnels impliqués dans ces projets de transformations d'actifs – architectes, maîtres d'ouvrage, investisseurs, entreprises du bâtiment, et acteurs publics locaux – nous rappellent le mythe de Sisyphe. Quotidiennement, ils s'attellent à faire rouler une pierre gigantesque vers le sommet de la montagne. Cette pierre, c'est le projet de transformation : une masse complexe, où s'accumulent les interdictions, autorisations, obligations, dont une partie provient d'un ensemble de réglementations héritées d'une ère de la construction neuve, créant un labyrinthe administratif et juridique et des délais anormalement longs. Chaque pas en avant est un combat : interpréter des textes, chercher la brèche juridique pour avancer, obtenir des dérogations.

Malgré les importants co-bénéfices environnementaux de leur démarche, cette énergie colossale déployée pour adapter l'existant ne bénéficie paradoxalement d'aucune incitation particulière, exonérations ou dispositifs facilitateurs. Là où la logique voudrait que l'effort vertueux soit récompensé, il est souvent freiné, voire découragé, par l'inertie et la complexité.

La relecture du mythe de Sisyphe proposée par Albert Camus nous a également été utile pour penser les défis d'évolution du secteur : la découverte de l'absurde (ici un cadre inadapté aux enjeux) ne doit pas nous confiner collectivement au désespoir, mais doit être le point de départ d'un nouveau chemin à aborder avec lucidité, responsabilité et dignité.

Si nous voulons réellement transformer l'essai et faire du reconditionnement d'actifs un pilier d'une nouvelle industrie à la croisée de nos politiques du logement et de l'environnement, il est impératif de créer un socle de confiance, de sécuriser les acteurs, de refondre le cadre conceptuel applicable, et de mettre en place un accompagnement institutionnel permettant de créer des synergies entre toutes les parties prenantes, y compris les collectivités locales. Cette évolution du cadre n'est pas seulement une question de reconnaissance pour les acteurs du terrain, mais un impératif pour permettre aux entrepreneurs de tous horizons de contribuer à répondre aux besoins en logement tout relevant les défis majeurs de transition écologique que la France s'est fixée à horizon 2050.

Résumé

En action d'avril à juillet 2025, le groupe de travail auteur du présent rapport a été créé pour identifier les freins et les leviers relatifs aux règles de construction, dans le but de faciliter la transformation d'actifs immobiliers, principalement des bureaux en logements. Au-delà de ce champ prioritaire de la lettre de mission, les auditions ont également fait remonter des problématiques relevant du droit de l'urbanisme, mais aussi du droit privé.

La méthodologie adoptée a reposée sur l'audition de 80 professionnels (cf. annexe). La mission a cherché à respecter les équilibres géographiques de la problématique : où l'agglomération parisienne et les grandes métropoles concentrent la majorité des bureaux et des enjeux liés à leur transformation.

Diagnostic et enjeux

La transformation de bureaux en logements s'inscrit dans un contexte de crise du bureau, marqué par des facteurs structurels (évolution des modes de travail, volume de production excédant les capacités d'absorption du marché eu égard à l'évolution de l'activité économique) et conjoncturels déjà bien dressés dans le rapport de M. André YCHÉ (2024). Les actifs de bureaux étant principalement détenus par des acteurs privés, une intervention publique peut être justifiée au regard de :

- La contribution à l'atteinte des principaux objectifs environnementaux à horizon 2050. La transformation d'actifs est moins impactante écologiquement que la construction neuve pour : 1/ l'atteinte de l'objectif ZAN ; 2/ la performance carbone, elle est vertueuse dans la grande majorité des cas (même s'il peut y avoir discussion en fonction des performances de l'enveloppe, de la source d'énergie employée, etc...), alors même qu'elle n'entre dans aucun cadre existant incitant à l'évitement des émissions de GES (CEE, marché carbone, etc.) ; 3/ la réduction des déchets issus de la démolition et la préservation des ressources (eau, sable, acier ...).
- La contribution quantitative et qualitative à la production de logements face à la pénurie, notamment en zones tendues. Un point de vigilance doit être partagé sur une part importante de logements produits de type résidence gérée (étudiant, *coliving*) lors des transformations de bureaux. Une monofonctionnalité trop prononcée dans certains secteurs, après transformations, peut être perçue comme un risque à terme.
- Le potentiel d'émergence d'une « industrie de la transformation d'actifs immobiliers » créant de la valeur et des emplois dans le secteur, même si les premiers retours d'expériences amènent les acteurs à émettre certaines réserves sur ce potentiel.
- La nouvelle grammaire de la transformation urbaine, articulant réversibilité des constructions, équilibre programmatique, et gouvernance territoriale partagée. Il s'agit d'un changement d'échelle qui dépasse la somme des opérations isolées pour structurer une réponse systémique aux défis environnementaux, économiques et sociaux.

L'ensemble de ces éléments appelle d'abord à une clarification de la philosophie de l'action publique, qui devra ensuite être déclinée par une approche d'« acupuncture institutionnelle » en identifiant les points bloquants critiques à lever.

Orientation stratégique : pour une massification de la transformation d'actifs, misons sur le reconditionnement

Au fil des auditions, notre groupe de travail s'est forgé une philosophie d'action publique claire : la massification de la transformation d'actifs ne pourra advenir qu'en acceptant que les immeubles transformés soient

« reconditionnés » et non remis à « neuf ». Cela signifie qu'il faut composer autant que possible avec les bâtiments tels qu'ils existent (notamment leurs structures, circulations verticales et parkings). Une telle orientation vise à concilier au mieux les défis environnementaux et économiques qui sont devant nous.

Or, nous constatons que la réglementation appliquée de facto est souvent celle prévue pour les constructions neuves. Bien que des dispositions existent pour la réhabilitation, elles ne ciblent pas spécifiquement les changements d'usage et tendent, au-delà de certains seuils, à exiger le respect des caractéristiques du neuf. En l'absence de précisions claires, les acteurs ont naturellement tendance à se référer aux règles du neuf, qui sont les mieux définies.

Certains acteurs ont soulevé l'idée de créer un corpus de règles spécifiques à la transformation d'actifs, à un niveau reconditionné. Cependant, une telle approche, bien qu'apparemment simplificatrice, serait nécessairement complexe à mettre en œuvre et risquerait de ne pas couvrir la diversité des cas rencontrés. Chaque projet de transformation est en effet souvent singulier. En l'état actuel, nous ne disposons pas d'un niveau de remontées suffisant pour nous assurer que des règles ainsi définies puissent convenir à la plupart des cas. Créer trop rapidement un tel corpus de règles pourrait s'avérer *in fine* contreproductif. C'est pourquoi une méthode alternative est proposée : étant donné qu'il est trop tôt pour formaliser un corpus spécifique, il est proposé de traiter l'essentiel des problématiques de réglementation avec la création d'une commission centrale du reconditionnement d'actifs.

Propositions

Au total, le rapport préconise 21 propositions majeures dont la synthèse apparaît à la page suivante (récapitulatif des recommandations). Parmi celles-ci la mission recommande de prendre dans les six mois par voies législatives (lois ou ordonnances), de décrets et d'arrêtés, les sept actions prioritaires suivantes :

1. Créer une commission centrale du reconditionnement d'actifs avec trois motifs de saisine possibles (proposition 13)
2. Créer un permis de démolir suspensif (proposition 15)
3. Créer un droit acquis sur les places de stationnement (proposition 5)
4. Sécurité incendie : augmenter, pour le cas spécifique des immeubles d'habitation de 3ème famille B et 4ème famille issus de la transformation d'actifs, la distance entre l'issue de secours et le dernier logement desservi, en passant de 15 mètres à 20 mètres avec un désenfumage adapté (proposition 6a)
5. Créer les conditions d'éligibilité des opérations de transformation d'actifs aux certificats d'économie d'énergie (proposition 16)
6. Définir un seuil plus équitable en matière d'obligations d'accessibilité PMR (proposition 9)
7. Faire de la transformation d'un local autre qu'habitation en habitation en zone tendue (A et A-Bis) un droit d'ordre public dans le régime de copropriété (proposition 10)

Les priorités identifiées appellent à dépasser l'analyse au niveau du seul bâtiment pour engager, à l'échelle de la ville et du bassin de vie, une stratégie de transformation coordonnée, associant collectivités locales, propriétaires et investisseurs. La massification du reconditionnement nécessite une gouvernance territoriale active, capable d'anticiper et de réguler les effets diffus sur les mobilités, les équilibres sociaux, les ressources foncières et les équipements publics. Cette approche invite à structurer des outils de planification et de régulation adaptés à l'influence réelle des transformations d'actifs sur le tissu urbain.

Récapitulatif des recommandations

Tableau 1 – Synthèse des propositions

Diagnostic et enjeux de connaissance	1. Consolider et territorialiser plus finement les méthodes permettant d’avoir une meilleure visibilité sur les besoins réels en offre nouvelle de bureaux 2. (a) Mobiliser les organismes existants de soutien à la recherche et aux études (principalement PUCA, GIP EPAU, CSTB) pour lancer des travaux de recherche visant à estimer finement le coût potentiel des règles et normes de construction 2. (b) Mobiliser les mêmes organismes pour lancer un programme de recherche visant à objectiver les enjeux de sécurité incendie, sur la base de différentes méthodes 2. (c) Mobiliser des organismes dédiés au soutien à la recherche (notamment le CSTB et Efectis) pour lancer un guide de préconisation sur le traitement de la propagation du feu pour les façades avec lame d’air.
Orientations générales	3. Prioriser le reconditionnement d’actif par rapport à la démolition-reconstruction 4. Clarifier l’état des réglementations applicables à droit constant
Assouplir certaines règles afin que le reconditionnement puisse s’opérer	5. Stationnement : créer un droit acquis sur les places de stationnement 6. Sécurité incendie : (a) Augmenter, pour le cas spécifique des immeubles d’habitation de 3^{ème} famille B et 4^{ème} famille issus de la transformation d’actifs, la distance entre l’issue de secours et le dernier logement desservi, en passant de 15 mètres à 20 mètres avec un désenfumage adapté (b) Préciser que les allèges en maçonnerie ou autres matériaux Pare-Flamme de degré 1/2h (Fermacell, Tôle acier 15/10) posés coté intérieur d’un mur rideaux, ainsi que la pose en sous face de dalle de tôles d’acier 15/10e peuvent être pris en compte dans le calcul du «C+D» 7. Relever le seuil des demandes d’autorisations environnementales 8. Exonérer de la RE2020 les extensions et surélévations de bâtiments existants de moins de 30% de la surface initiale (dito Rapport Rivaton de juillet 2025) 9. Définir un seuil plus équitable en matière d’obligations d’accessibilité PMR
Lever les interdictions potentielles de jure ou de facto	10. Faire de la transformation d’un local autre qu’habitation en habitation en zone tendue (A et A-Bis) un droit d’ordre public dans le régime de copropriété 11. Créer un mécanisme d’extinction d’un cahier des charges de lotissement ou de zone d’activités 12. Aligner les règles d’éviction des locataires de bureaux partiellement vacants sur celles des opérations de restauration immobilières dans les plans de sauvegarde et de mise en valeur

Renforcer les synergies	13. Créer une commission centrale du reconditionnement d’actifs avec trois motifs de saisine possibles 14. Expérimenter un droit de dérogation reconnu au préfet dans le cadre de la transformation d’immobilier d’entreprise en immeuble d’habitation 15. Créer un permis de démolir suspensif 16. Créer les conditions d’éligibilité des opérations de transformation d’actifs aux certificats d’économie d’énergie 17. Publier un décret attribuant à la cour administrative d’appel de Paris le contentieux des opérations d’urbanisme, d’aménagement et de maîtrise foncière des sociétés agréées foncière de transformation d’actifs 18. Etendre le principe du carnet d’entretien/carnet d’information aux actifs tertiaires 19. Créer un diagnostic de l’existant et du potentiel de transformation pour les actifs tertiaires en vacance structurelle pour éclairer de façon objective la puissance publique 20. Publier un décret créant un véritable régime de sécurité incendie global pour les immeubles de moyenne hauteur, intégrant les enjeux de mixité d’usage et de réversibilité du bâti 21. Créer de façon préventive un dispositif activable par le Préfet en cas de risque avéré de « crise systémique »
--------------------------------	--

Introduction

Le 2 avril 2025, Mme Valérie LETARD, Ministre du Logement, a confié à MM. Roland CUBIN, Laurent GIROMETTI, Julien ANTOINE (remplacé par la suite par Philippe VEREECKE) la mission de co-piloter un groupe de travail dont l'objectif principal était d'objectiver les obstacles techniques et réglementaires à la transformation immobilière à des fins de production résidentielle, avec un focus particulier sur les règles et normes de construction. Plus généralement, le groupe de travail a été invité à formuler des propositions de nature à simplifier les réglementations applicables, en vue d'inciter à l'émergence de ces projets, de faciliter leur conduite et de réduire leur coût.

Les opérations de transformation immobilière ciblées concernent de façon générale les opérations de transformation d'immobilier d'entreprise¹ en immeuble d'habitation² en zone urbaine³. Dans le cadre de la mission, a été ciblée plus spécifiquement la transformation de bureaux en immeuble d'habitation, tout en gardant à l'esprit que la majorité des recommandations peuvent également trouver un intérêt pour la transformation d'actifs qui au départ relèvent des autres catégories d'immobilier d'entreprise.

Il est important de préciser que la notion de transformation d'actifs immobiliers ne fait pas l'objet d'une définition unanimement adoptée par l'ensemble des professionnels du secteur. Il convient en effet de distinguer deux grandes pratiques opérationnelles : d'une part, la démolition totale d'un actif immobilier en vue de reconstruire un nouvel actif avec une autre destination ; d'autre part, la réhabilitation d'un actif immobilier existant en vue d'un changement de destination.

Selon les professionnels interrogés, la transformation d'actifs inclut soit exclusivement la réhabilitation, soit les deux pratiques susmentionnées. Ces définitions s'inscrivent dans un jeu d'acteurs, avec des stratégies et pratiques professionnelles différentes.

La mission rappelle que l'acte de transformer est de « *faire changer de forme, de nature ou d'état un être vivant, une chose ou une partie de ceux-ci* » (dictionnaire de l'Académie française). Par conséquent, l'acte de démolition-reconstruction ne peut être inclus dans la définition de la transformation d'actifs dans le cadre de cette mission⁴.

¹ « *Au-delà de l'immobilier de bureaux, l'immobilier d'entreprise regroupe une variété importante et croissante de locaux liés aux activités d'exploitation et aux activités commerciales des entreprises (locaux d'activités, locaux commerciaux, entrepôts et logistique, etc.).* » (NAPPI-CHOLET, 2010)

² Au sens de l'habitation définie comme destination à l'article R151-27 du code de l'urbanisme, permettant de couvrir le logement et l'hébergement.

³ L'étude ne traite pas de la transformation d'actifs immobiliers agricoles en zone rurale (Coulondre & al., 2024) qui pose d'ailleurs des questions dans la contribution à l'étalement et l'émiettement urbains.

⁴ Par ailleurs, la mission écarte également de cette définition les simples changements de destination, ne nécessitant pas de travaux de réhabilitation.

Le cadre institutionnel de la transformation d'actifs

La question de la simplification des réglementations applicables à la transformation d'actifs mérite d'abord de définir le cadre institutionnel, autrement dit l'ensemble du corpus de règles étudié dans le temps imparti dans le cadre de la mission. Un premier choix a visé à prendre en considération autant les règles formelles que les règles informelles⁵ dans la problématique de l'étude.

Tableau 2 - Récapitulatif des règles étudiées dans le cadre de la mission

Règles formelles	Règles informelles
- Bloc des conventionnalités : ex. les directives européennes (cf. la directive sur la performance énergétique des bâtiments, DPEB) - Bloc légal - Bloc réglementaire (décrets et arrêtés) - Bloc des normes professionnelles	- Règles informelles pratiquées <i>de facto</i> par une partie de la communauté professionnelle (ex. doctrines internes de service instructeurs, de bureaux d'études ou de bureaux de contrôle) - Les normes sociales définies comme l'ensemble des représentations sociales associées au fait d'accepter ou non de résider dans une certaine catégorie d'habitation

Un des premiers défis du groupe de travail a été de chercher à bien répertorier l'ensemble du cadre institutionnel pouvant s'appliquer à la transformation d'immobilier d'entreprise en habitation. Ce travail a été d'autant plus délicat que la mission a rapidement constaté que des opérateurs spécialisés dans ce domaine n'avaient pas les mêmes pratiques et les mêmes interprétations du cadre institutionnel existant. Sans chercher à être exhaustif, la mission a exploré les principaux champs posant des difficultés concrètes aux opérateurs professionnels pour effectuer leur travail quotidiennement, à savoir :

- Les Code civil, code de l'urbanisme, code de la construction et de l'habitation, code de l'environnement, code du commerce ;
- La loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis ;
- La loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique
- La loi n° 2025-541 du 16 juin 2025 visant à faciliter la transformation des bureaux et autres bâtiments en logements
- L'arrêté du 31 janvier 1986 relatif à la protection contre l'incendie des bâtiments d'habitation
- L'arrêté du 4 août 2021 relatif aux exigences de performance énergétique et environnementale des constructions de bâtiments en France métropolitaine
- Les arrêtés relatifs à la réglementation thermique, notamment le volet élément par élément (arrêté 3 mai 2007 modifié par celui du 22 mars 2017) ou volet global (arrêté 13 juin 2008).

⁵ En cela notre approche s'appuie sur des démarches éprouvées en sciences sociales. Nous nous sommes principalement inspirés de l'approche de l'économie institutionnaliste de l'Ecole de Bloomington : « nous définissons les institutions comme des règles formelles et informelles comprises et utilisées par une communauté. Les institutions, comme nous le désignons ici, ne sont pas automatiquement ce qui est écrit dans des règles formelles. » (Hess, Ostrom 2007, p. 42).

La mission est également restée attentive à des propositions de lois récemment déposées pouvant alimenter ses réflexions, notamment :

- La proposition de loi trans-partisane portée par M. le député HUWART relative à la simplification du droit de l'urbanisme et du logement
- La proposition de loi trans-partisane portée par M. le député CAUSSE visant à Lutter efficacement contre le gaspillage immobilier

Des échanges réguliers ont eu lieu avec le groupe de travail créé concomitamment sur le modèle économique et le financement de la transformation d'actifs, copiloté par Mme Nadia BOUYER et M. Xavier LÉPINE.

Méthode de travail

Une première revue de littérature nous a amené à constater que c'était la première fois que de tels travaux étaient menés sur les obstacles techniques et réglementaires, étant donné que jusqu'à présent seuls les volets économiques, fiscaux et urbains du sujet avaient été étudiés. Ceci a amené le groupe de travail à structurer une méthode volontairement exploratoire, fondée sur une stratégie d'entretiens semi-directifs où l'enjeu est de laisser s'exprimer les personnes auditionnées tout en cherchant progressivement à demander des précisions, recentrer autour d'un problème concret bien circonscrit. L'objectif premier des entretiens a été de chercher à déterminer les grands éléments du problème :

1. Les problèmes rencontrés par les acteurs relèvent-ils de règles formellement écrites dans les réglementations ou révèlent-ils plutôt un problème de processus où des prescriptions effectives sont émises par différentes instances sur le terrain pour définir quelles actions ou quels résultats sont requis, interdits ou permis ?
2. Quelle est la hiérarchie des problèmes selon différents critères possibles (récurrence, coût, complexité notamment) ?
3. Si possible aboutir à des exemples concrets et des études de cas.

En tout, le groupe de travail a réussi à organiser l'audition de plus de 80 professionnels (cf. annexe) et l'administration d'un questionnaire en ligne pour recueillir des cas pratiques (15 réponses), ainsi que la réception de plusieurs dizaines de contributions écrites. Par ailleurs, pour affiner nos propositions, nous avons organisé des réunions de travail avec différents services des administrations centrales des Ministères concernés : Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, et la Direction générale de l'énergie et du climat (DGECC).

Périmètre géographique et échelles

Le groupe de travail a cherché à respecter les équilibres géographiques de la problématique, où l'agglomération parisienne et les grandes métropoles, concentrent la majorité des bureaux et des enjeux liés à leur transformation. Dans le cadre de la mission, ont été auditionnés un certain nombre d'acteurs nationaux (promoteurs, bailleurs sociaux, investisseurs, etc.), et des acteurs locaux, principalement des régions francilienne et lyonnaise.

En parallèle, la mission spécifique confiée à M. Jérôme Bédier sur l’avenir du quartier d’affaires de La Défense par le Premier ministre a également amené le groupe de travail à ne pas focaliser l’ensemble des problématiques autour de ce quartier très spécifique. La Défense se caractérise en effet par des enjeux spécifiques liés en raison de la prédominance des Immeubles de Grande Hauteur (IGH) et d’une forte dominance tertiaire (plus de 75% des surfaces). Une démarche participative, les « États Généraux de la Transformation des Tours », a été initiée en 2022 par l’aménageur public Paris La Défense, aboutissant à 10 propositions⁶ visant à lever les freins réglementaires et inciter à ces transformations pour décarboner le quartier et renouveler son attractivité. Cependant, aucun projet concret de transformation d’actif tertiaire obsolète n’a vu le jour sur ce secteur depuis la présentation de ces propositions mi-2023.

En mars 2025, un collectif d’investisseurs privés (Allianz, Axa IM, Groupama Immobilier, Société Générale et Unibail Rodamco Westfield) ont présenté 15 propositions pour transformer La Défense autour de trois axes stratégiques : une vision stratégique centrée sur la création d’un hub européen de l’innovation, une vision urbaine priorisant un quartier plus habitable, plus connecté, plus vibrant et enfin une vision programmatique centrée sur l’avènement d’un quartier multifonctionnel. L’enquête de terrain réalisée par M. Jean-Christophe FROMANTIN, Maire de Neuilly, dans le cadre de sa thèse de doctorat montre que les différentes parties prenantes privilégient à ce stade une évolution de ce quartier vers un campus plutôt que de recourir de façon massive à la transformation de bureaux en logements (FROMANTIN, 2025). L’ensemble de ces travaux illustrent la nécessité de toujours positionner les enjeux de transformation d’actifs dans une réflexion urbaine plus large autour des enjeux de multifonctionnalité.

Si la lettre de mission proposait comme objectif principal d’objectiver les obstacles techniques et réglementaires, avec un focus particulier sur les règles et normes de construction qui régissent les opérations de transformation immobilière, les auditions ont permis d’élargir la problématique à une échelle plus vaste. La mission a ainsi cherché à développer une approche multiscalaire articulant l’échelle de la parcelle pour la transformation d’un actif avec l’échelle de l’aménagement d’un quartier en raison de l’impact particulier que peut représenter l’arrivée en nombre d’une nouvelle population.

Aussi dans le temps imparti dans le cadre de la mission, il nous a été difficile de réaliser un benchmark approfondi⁷. La mission a toutefois trouvé des sources d’inspiration intéressante à Bruxelles, où la conversion de bureaux en logements contribue en 2021 à quelques 23% de la production nette de logements en Région de Bruxelles-Capitale⁸.

⁶ [Etats généraux de la transformation des tours - Paris La Défense juin 2023](#)

⁷ Un benchmark approfondi est disponible en annexe du rapport du groupe de travail sur le modèle économique et le financement de la transformation de bureaux en logements.

⁸ [État des lieux et conversions du parc de bureaux en Région de Bruxelles-Capitale | perspective.brussels](#)

I. En réponse à un défi pluriel, bâtir une stratégie d'acuponcture institutionnelle

« La norme est souvent vue comme un des facteurs premiers de l'impossibilité ou de la difficulté à transformer des bureaux en logements. Force est de constater que la réalité n'est pas si simple, tellement elle est composée de situations diverses et complexes » (Cheuvreux et al. 2025).

A. Un défi pluriel

i. État actuel et perspectives du marché des bureaux en France

Le parc immobilier de bureaux en France représente selon le Consortium des Bureaux en France (CBF) un total de 173 millions de m², se divisant entre un parc marchand de 89 millions de m² et un parc non-marchand de 84 millions de m² (dont 47 millions de m² privés et 37 millions de m² publics).

Actuellement, plus de 9 millions de m² de bureaux sont immédiatement disponibles sur le parc marchand en France, ce qui représente un taux de vacance d'environ 10 %. Cette disponibilité se répartit entre 5,2 millions de m² en Île-de-France et 4 millions de m² en région.

Parmi ces surfaces vacantes, le consortium identifie 2 millions de m² comme étant en friche, dont 1,2 million de m² en Île-de-France. Ces friches correspondent à des immeubles de plus de 1 000 m² entièrement inoccupés depuis au moins deux ans et sans projet de réaffectation.

Les travaux portés par les chercheurs M. Alexandre COULONDRE et Mmes Anne D'ORAZIO, Anne-Laure JOURDHEUIL, Claire JUILLARD (2024) montrent que les projets de transformation de locaux d'activités en logements en France se caractérisent par une grande diversité. Sur la période 2013-2022, un total de 216 571 logements ont été créés via ces transformations. L'origine des surfaces transformées est diverse : si les bureaux constituent la catégorie majoritaire avec 24,5% des logements créés, ils sont suivis de près par les locaux agricoles (22,2%) et les locaux à usage de service public (13,8%), montrant que la transformation ne se limite pas aux seuls bureaux.

Toujours selon la même étude, les porteurs de projets sont d'abord des particuliers (y compris les SCI de particuliers), réalisant 39,1% des logements issus de la transformation, suivis de près par les promoteurs et investisseurs qui contribuent à 31,3%. La taille des projets est également variée : bien que 38,4% des logements proviennent de projets de 10 logements ou plus, les projets de petite ampleur (un seul logement) représentent une part significative de 31,6%. La moyenne s'établit à 2,5 logements par projet.

Ces travaux mettent ainsi en lumière l'importance de resserrer notre étude sur la transformation de bureaux en logements qui concentrent des problématiques particulières, alors que le taux de vacance de bureaux ne cesse d'augmenter. L'Institut de l'Épargne Immobilière et Foncière (IEIF) souligne qu'à la fin du premier trimestre 2025, les taux d'occupation des bureaux en Île-de-France n'atteignent

qu'environ 40 %, et le taux de vacance y dépasse les 10 %, marquant le niveau le plus élevé depuis 20 ans. Près de la moitié des surfaces inoccupées sont considérées comme obsolètes.

À moyen terme, l'IEIF anticipe une diminution accrue de la demande de bureaux. Cette tendance s'explique par le plafonnement de la population active aux alentours de 2040 suivi d'une décroissance, une croissance économique faible, la pérennisation des nouvelles organisations du travail (comme le télétravail), et l'intégration continue des innovations technologiques au sein des entreprises.

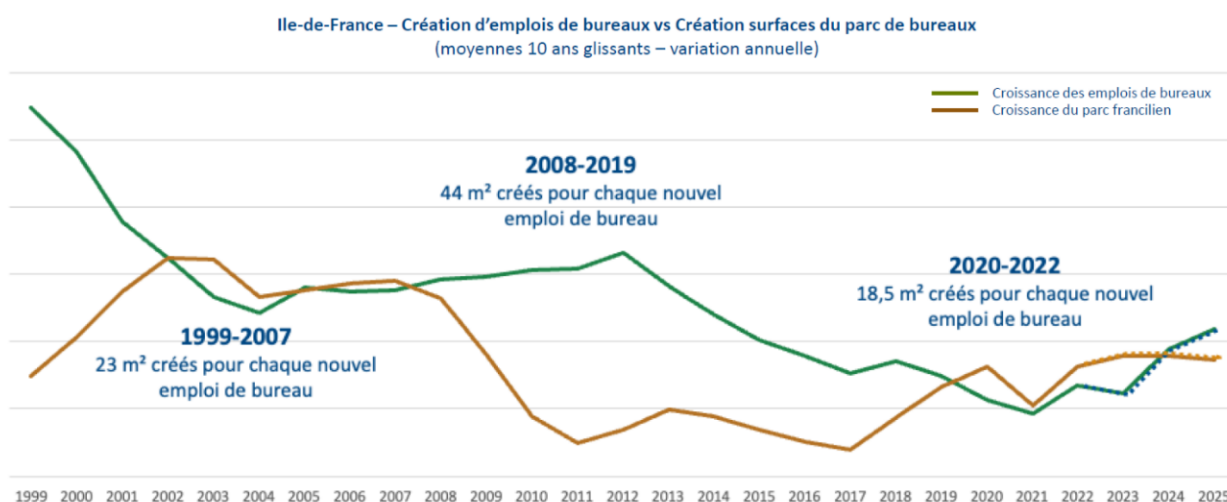
Il convient également de souligner que la crise des bureaux n'est pas née du seul changement de paradigme post-covid, où se généralise une organisation du travail reposant le plus souvent sur deux jours de télétravail par semaine, avec du *flex office*. Les travaux de l'IEIF sont là aussi explicites : la crise des bureaux en Île-de-France couvait depuis 2009, avec une suroffre de création de surface par rapport à la création d'emplois de bureaux.

Proposition 1 :

Ce constat amène la mission à émettre un point de vigilance particulier sur le cadre réglementaire existant de l'agrément bureau, ayant notamment pour objectif de prévenir ce type de crise d'offre. Les services instructeurs gagneraient à s'appuyer sur cette méthodologie proposée par l'IEIF qui pourrait être consolidée et territorialisée plus finement pour permettre d'avoir une meilleure visibilité sur les besoins réels en offre nouvelle de bureaux.

Figure 1 – Île-de-France – Création d'emplois de bureaux vs Création de surfaces du parc de bureaux

Le rythme de créations d'emplois de bureaux en Ile de France a ralenti nettement plus tôt que la création de m² du parc francilien de bureaux = suroffre depuis 2009



Source : IEIF, à partir de l'Insee

ii. Les enjeux urbains associés à transformations des bureaux

La discussion sur la transformation des bureaux en logements mérite une analyse nuancée, en particulier concernant les besoins en infrastructures. Cet argument revient souvent en force pour justifier une forme d'opposition politique à ces projets de transformation.

S'il a déjà été mentionné que la majorité des transformations de bureaux en habitations concerne des résidences gérées (étudiants, seniors), cela peut tempérer l'argument de l'accroissement immédiat et massif des besoins en crèches et écoles. Cette observation initiale est pertinente pour recentrer le débat sur les impacts réels de ces conversions. De plus, la loi de finance 2025 prévoit l'application de la taxe d'aménagement aux opérations de transformation de bureaux en logements.

Plus largement, nous assistons à une recomposition urbaine significative à l'échelle méso (métropole ou Île-de-France). Contrairement à la désindustrialisation, où la perte d'usines s'est accompagnée d'une disparition des emplois, la situation actuelle voit les bureaux disparaître sans que les emplois ne suivent nécessairement cette tendance. Des logements sont créés, dans un contexte de démographie certes positive, mais non suffisante pour assurer le renouvellement des générations.

Cependant, à l'échelle micro (quartier ou ville), la transformation d'une forte proportion de bureaux en logements peut induire une croissance démographique locale. Cela soulève la question des besoins spécifiques en équipements publics que cette nouvelle population pourrait générer. Au-delà de cette problématique des équipements, il est possible que la question de fond soit également liée à la stabilité et à la sociologie de l'électorat local, un aspect potentiellement moins explicite mais non moins central pour les collectivités.

Un autre enjeu majeur réside dans la valeur symbolique qu'incarne le bureau, et plus encore le quartier de bureaux, pour les élus et les populations qu'ils représentent. Historiquement, la présence de bureaux a été perçue comme un géosymbole⁹ d'attractivité et de pôle économique, un marqueur distinctif des villes dynamiques et prospères.

Le paradoxe actuel est que si les bureaux disparaissent, les emplois demeurent. Cela crée une perte symbolique du géosymbole d'attractivité/richesse pour la ville, alors même que ses habitants ne subissent pas de perte d'emploi significative et que la commune ne rencontre pas de problème matériel de richesse (hormis les enjeux liés à la fiscalité locale). Cette situation est fondamentalement différente de celle vécue ces dernières décennies par certains territoires comme les villes moyennes confrontées au départ de leur unique grande usine, entraînant une perte massive d'emplois et de revenus.

Dans ce contexte, il serait pertinent d'explorer la patrimonialisation de certains bureaux à fort enjeu architectural ou symbolique, à l'image de ce qui a été fait pour des usines emblématiques. Cet exercice pourrait permettre de conserver symboliquement les "anciennes gloires du passé" et de maintenir activement, dans l'imaginaire collectif, le statut ou le positionnement sociologique d'une ville.

iii. Risque financier et systémique

⁹ Un géosymbole peut se définir comme un lieu qui, pour des raisons religieuses, politiques ou culturelles prend aux yeux de certaines populations une dimension symbolique qui les conforte dans leur identité.

La crise actuelle des bureaux n'est pas conjoncturelle, mais bien structurelle. Si des mesures significatives ne sont pas prises pour transformer massivement ces espaces, notamment en logements, plusieurs risques majeurs pourraient se concrétiser, menaçant la stabilité financière et la vitalité urbaine.

Un premier danger, et non des moindres, est celui de la faillite des porteurs d'actifs immobiliers. De nombreux propriétaires de bureaux, qu'il s'agisse de foncières cotées, de SCPI, de fonds d'investissement ou d'acteurs plus modestes, commencent à donner des signes de difficulté majeure. La baisse de la demande locative, la diminution des valeurs d'expertise des biens et la difficulté à refinancer des prêts pourraient entraîner des défauts de paiement. Ces défaillances, si elles se multiplient, sont susceptibles de provoquer un effet domino dont il est toujours difficile d'estimer la portée. Les banques, exposées à ces prêts immobiliers, verraient leurs bilans fragilisés, augmentant le risque d'une crise systémique. L'impact se ferait sentir sur l'ensemble de l'économie, avec des répercussions sur l'emploi, l'investissement et la confiance générale.

iv. Risque urbain et social des « déserts de bureaux »

Parallèlement au risque financier, la non-intervention face à la vacance des bureaux expose nos villes à une détérioration urbaine et sociale. Des quartiers entiers, conçus principalement pour abriter des entreprises, pourraient se paupériser. On pourrait assister à un phénomène comparable à celui observé dans certains Central Business Districts (CBD) américains en perte d'attractivité au profit de la périphérie. Ces quartiers, dénués de vie en dehors des heures de bureau, deviendraient des terrains propices aux squats, à l'insécurité et à la dégradation du cadre de vie. La diminution de la fréquentation entraînerait la fermeture des commerces de proximité et des services, créant un cercle vicieux de dévitalisation. La ségrégation urbaine pourrait également s'accroître, avec des zones résidentielles dynamiques d'un côté et des « déserts de bureaux » de l'autre.

B. Quels objectifs de politique publique pour la transformation de bureaux en logements ?

Du point de vue des politiques publiques, la transformation de bureaux en logements n'est pas un objectif en soi, mais un moyen. Dès lors, il convient de discuter des objectifs de politiques publics poursuivis et d'identifier dans quelle mesure la transformation de bureaux en logements peut-être une réponse pertinente.

i. La contribution à la production de logements, d'un point de vue quantitatif et qualitatifs

Plusieurs acteurs auditionnés ont fait part de leurs interrogations quant à la contribution de la transformation d'actifs à la production de logements, d'un point de vue tant quantitatifs que qualitatifs.

D'un point de vue quantitatif, il est difficile sans une étude plus approfondie d'estimer la contribution de la transformation de bureaux à la production de logements. L'Observatoire Régional de l'Immobilier

d'Entreprise en Île-de-France (ORIE) n'a pas estimé de scénario 100% issu de la transformation de bureau. Dans sa dernière étude, l'ORIE estime que 5,6 millions de m² de bureaux vacants en Île-de-France représentent selon le scénario envisagé différents potentiels de production de logements. Selon un premier scénario, il existerait un potentiel de 150 000 logements (8,8 millions mètres carrés de logements), à supposer que ces bureaux soient démolis pour reconstruire du logement à 80 % et transformés pour les 20 % restants. Un scénario alternatif conclut sur un potentiel de 127 000 logements (7,5 millions de mètres) dans l'hypothèse où 40 % des opérations seraient des transformations et 60 % des démolitions partielles ou totales en vue d'une reconstruction de logements.

Par ailleurs, ces travaux ne tiennent pas compte de potentielles évolutions institutionnelles que pourraient produire les deux rapports ainsi présentés, s'ils étaient pleinement adoptés. La mission estime que les propositions formulées par les deux rapports pourraient placer les métropoles françaises sur les meilleurs standards européens en la matière. A ce stade, Bruxelles fait figure de référence, où la conversion de bureaux en logements contribue en 2021 à quelques 23% de la production nette de logements en Région de Bruxelles-Capitale¹⁰. Par comparaison, la mission propose de fixer comme ambition politique une contribution de la conversion de bureaux en logements à hauteur de 20 à 25% de la production nette de logements dans les principales aires métropolitaines françaises (Paris, Lyon, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Lille). Par exemple, en Île-de-France, sur un objectif de production annuelle de 70 000 logements, la contribution des logements issus de la transformation de bureaux serait de 14 000 (20%) à 17 500 (25%) logements.

Toutefois, au-delà des objectifs quantitatifs, une politique du logement doit se fonder sur une approche qualitative¹¹. Sur ce plan, plusieurs points font débat : d'abord, une part importante des logements issus de la transformation de bureaux sont des résidences gérées (étudiants, jeunes actifs)¹², ou de *coliving*¹³, dont la demande sur le long terme fait l'objet d'incertitude. Ces projets dominent aujourd'hui le marché en raison de leur meilleure rentabilité, de leur relative facilité technique, et de l'acceptabilité qu'ils rencontrent auprès des collectivités locales, ces dernières y voyant un moindre impact sur les équipements publics et les politiques sociales. Tous les enjeux autour des deux rapports visent à diversifier de façon qualitative les produits logements/hébergements issus de la transformation d'immobilier d'entreprise.

Ensuite, dans leur forme architecturale, une part substantielle des logements produits sont jugés « atypiques », et peuvent poser des difficultés de commercialisation pour les maîtres d'ouvrage habitués à vendre des produits optimisés et standardisés en particulier pour des logements familiaux.

¹⁰ [État des lieux et conversions du parc de bureaux en Région de Bruxelles-Capitale | perspective.brussels](#)

¹¹ Pour approfondir les enjeux relatifs à la qualité des logements : *Rapport de la mission sur la qualité du logement. Référentiel du logement de qualité*. Laurent Girometti – François Leclercq. Septembre 2021

¹² Une étude interne menée par Bouygues Bâtiment indique sur la base des PC autorisé depuis 2017 en transformation d'actifs de plus de 2000 m² une proportion de 30% en résidence, 70% logements collectifs.

¹³ Pour approfondir : article du journal « Le Monde », publié le 23 avril 2025, par Charlotte Bozonnet : [Le « coliving », nouvelle marotte des investisseurs sur laquelle l'encadrement des loyers ne s'applique pas](#)

Les logements issus de la transformation de bureaux présentent fréquemment un caractère atypique en raison des caractéristiques initiales des immeubles concernés. L'un des principaux enjeux réside dans la profondeur des trames, souvent supérieure à celle des bâtiments résidentiels traditionnels. Cette profondeur limite l'accès à la lumière naturelle, en particulier pour les espaces situés au centre des plateaux, ce qui peut entraîner des configurations peu conformes aux standards de confort ou d'habitabilité, dérogeant ainsi au PLU ou au différentes chartes mises en place par les communes.

Par ailleurs, bien que la structure ouverte des plateaux puisse faciliter une certaine flexibilité d'aménagement, d'autres éléments peuvent constituer des contraintes : hauteurs sous plafond importantes, plancher en dalle alvéolaire permissif du point de vue acoustique et délicat à adapter, façades peu adaptées à la vie résidentielle, ou encore circulations et parties communes conçues pour des usages tertiaires. Ces spécificités, héritées de la fonction d'origine du bâtiment, confèrent à ces logements une forme d'atypisme, tant sur le plan architectural que fonctionnel.

Ainsi, la transformation de bureaux en logements implique souvent une adaptation fine aux caractéristiques physiques de l'existant, notamment pour garantir un apport suffisant de lumière naturelle et une qualité d'usage conforme aux exigences du marché du logement.

ii. Une contribution majeure à la décarbonation de l'immobilier, et à l'atteinte de l'objectif ZAN

Du point de vue environnemental, la transformation d'actifs ne constitue pas seulement une solution d'avenir : elle représente, en réalité, un levier réaliste pour atteindre les objectifs du ZAN, en adaptant les immeubles existants aux nouveaux usages et à la demande résidentielle.

Il convient d'attirer l'attention sur le fait que seule la transformation d'actifs par voie de réhabilitation est réellement vertueuse du point de vue de l'empreinte carbone, avec des gains estimés de l'ordre de 300 kg eqCO² évités par m² par rapport à la construction d'un logement neuf¹⁴. Au-delà du carbone évité, il convient de mettre en avant l'économie de ressources (moins de béton, c'est aussi moins d'eau, de sable et d'acier) et de nuisances de chantier (moins de camions-toupies).

La démolition-reconstruction reste une option favorable à la limitation de la consommation d'espace par rapport à la production neuve en extension urbaine, en revanche défavorable en bilan carbone et production de déchet.

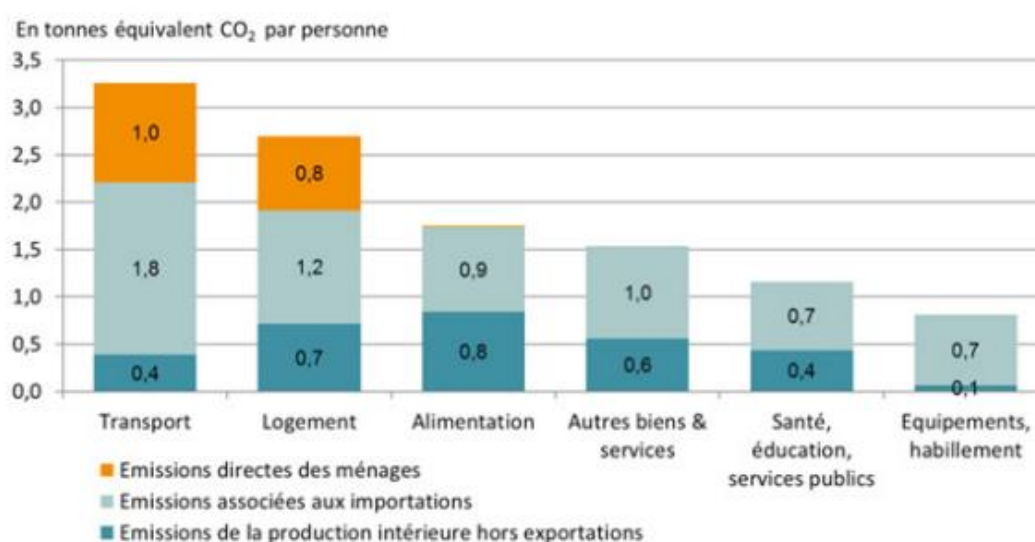
¹⁴ [Fiche du gouvernement sur la transformation de bureaux en logements et économie circulaire](#). Le gouvernement estime que la seule conservation de la structure principale permet d'éviter environ 40% des émissions de GES liées à la construction neuve, sachant qu'un 1m² de bâtiment émet 1 à 1,5 teqCO² (ie. hypothèse retenue : 1,25) et que 50 à 70% de ces émissions sont dues à la construction et à la fin de vie du bâtiment (ie. hypothèse retenue : 60%). Partant de ces hypothèses, 1,25 teqCO² x 0,6 x 0,4 = 300 kg eqCO² évités par m².

Ordre de grandeur à l'échelle d'un individu

Pour espérer limiter le réchauffement climatique à plus de deux degrés à horizon 2050, l'empreinte carbone de chaque habitant de la planète devrait se limiter à 2 tonnes eqCO² / an. En 2018, l'empreinte carbone moyenne d'un Français était de 11,5 tonnes eqCO² / an, avec le logement figurant en deuxième poste d'émission à 2,7 tonnes eqCO² / an, ce qui montre le chemin à parcourir sur l'ensemble des postes d'émissions.

Sachant que la surface moyenne de logements est de 40m² / habitant, 300 kg eqCO² évités par m² pour la production d'un logement issu de la transformation d'actif d'une telle surface représente 12 t eqCO² évité pour un habitant, soit une année d'émission annuelle d'un Français en 2018, ou six années d'émissions cibles en 2050.

Figure 2 – Empreinte carbone moyenne par habitant en 2018, ventilée par secteur.



Note : l'empreinte porte sur les trois principaux GES (CO₂, CH₄, N₂O)

Champ : France + départements et régions d'outre-mer (périmètre Kyoto)

Source : rapport du Shift Project, 2021, Habiter dans une société bas-carbone, p.16.

Ordre de grandeur à l'échelle des objectifs de décarbonation de la France

Le passage d'un taux de transformation de 2 % à 25 % des 9 millions de m² de bureaux vacants représenterait, à lui seul, une économie de près de 675 000 kg eqCO₂, soit une part non négligeable de la trajectoire de réduction des émissions de 15 Mt CO₂e par an fixée par le jalon 2030 de la loi européenne sur le climat, décliné en France par la Stratégie nationale bas carbone (SNBC 3) qui vise une réduction de 50 % des émissions brutes entre 1990 et 2030. Ce différentiel met en lumière l'importance environnementale concrète d'une politique incitative en faveur du reconditionnement d'actifs.

iii. *Une interrogation quant au potentiel d'émergence d'une « industrie de la transformation d'actifs immobiliers »*

Concernant l'hypothèse avancée dans le rapport de M. André YCHÉ (2024) de faciliter l'émergence d'une industrie de la transformation d'actifs immobiliers, plusieurs réserves ont été partagées par les acteurs interrogés. La majorité d'entre eux décrivent un travail de Sisyphe pour trouver l'alignement des planètes (potentiel de l'actif, contraintes techniques, accord politique et équation économique) permettant de réaliser une opération de transformation de bureaux en logements. L'ensemble des opérateurs ont mis en avant la singularité de chaque opération qui doit s'adapter au cadre bâti existant. Dans ce domaine, il n'existe pas de solution duplicable facilement, tant les enjeux sont d'abord définis par le contexte. M. Raphaël TREGUIER, Président de Kareg, défend ainsi une approche « artisanale » de la transformation d'actifs par voie de réhabilitation : *« il s'agit avant tout de sortir de la logique industrielle de production de logements qui a prévalu jusque-là et chercher à s'adapter au bâtiment et à ce qui ne pourra pas bouger dans la transformation, à savoir principalement la structure béton de l'immeuble. »*¹⁵

C. Hiérarchie des problématiques soulevées dans les auditions

La majorité des professionnels du secteur s'accordent à considérer que la transformation de bureaux en logements est un exercice difficile, mais dont il ne faut ni sous-estimer, ni surestimer les points bloquants.

Dans la hiérarchisation des difficultés, arrivent le plus souvent les mêmes sujets dans l'ordre d'importance suivant :

1. La localisation de l'actif au regard de l'état du marché du bureau et du marché résidentiel permettant d'étudier le potentiel économique de valorisation par la transformation.
2. La nature de l'actif de départ, son état général, son potentiel de transformation.
3. L'opposition politique locale (élus et aussi dans certains cas riverains) à la transformation d'un actif. Les raisons les plus souvent invoquées tiennent à la volonté de préserver de l'emploi sur la commune, de maîtriser l'arrivée de nouvelle population, de pouvoir développer les équipements publics pouvant répondre à l'arrivée des nouveaux habitants, et de maîtriser les recettes fiscales de la commune.
4. Le cadre des réglementations strictement sur le cadre bâti est généralement présenté comme une donnée d'entrée arrivant au quatrième rang dans l'analyse plus fine du projet de transformation.

Cette hiérarchisation des difficultés, qui témoignent de difficultés persistantes plus larges en matière de règles du jeu de la transformation d'actifs, a amené le groupe de travail à mener une réflexion plus large que sur les seules règles et normes de construction.

¹⁵ Interview Raphaël Tréguier, Kareg IM, pour CBRE, décembre 2022. Quand les bureaux obsolètes se transforment en logements, p.25

i. L'économie immobilière et ses institutions, une approche qualitative et endogène

Au cours des auditions, il est ressorti de façon unanime que la transformation d'actifs existants est dans la plupart des cas plus onéreuse que la démolition-reconstruction : le surcoût estimé peut aller jusqu'à 20%. Toutefois, il n'existe pas à ce jour d'étude portant sur l'évaluation du coût potentiel de l'ensemble des règles existantes impliquées dans la transformation d'actifs. Dans le temps imparti par la mission, il n'a pas pu être possible d'entreprendre des travaux statistiques robustes permettant de donner des ordres de grandeur en la matière.

Proposition 2 (a)¹⁶ :

La mission recommande de mobiliser les organes existants de soutien à la recherche et aux études (principalement PUCA¹⁷, GIP EPAU¹⁸, CSTB¹⁹) pour lancer des travaux de recherche²⁰ dans ce domaine pour porter à la connaissance des pouvoirs publics des ordres de grandeur qui seraient utiles à la réflexion.

Le parti pris du groupe de travail a été de considérer l'ensemble de ces règles dans une approche endogène de l'économie : cela signifie que ces règles ne doivent pas être perçues uniquement comme un facteur de coût, mais qu'elles instituent l'économie, et qu'elles peuvent si elles sont bien ajustées se transformer en opportunité de création de valeur pour les acteurs du secteur. Plutôt que de fournir des estimations chiffrées, cette analyse met en lumière les points clés de manière qualitative.

Plusieurs aspects réglementaires peuvent contribuer à l'augmentation du coût des opérations de transformation de bureaux en logements. Des normes de construction spécifiques, telles que celles concernant la réglementation thermique, le stationnement, l'acoustique, l'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite (PMR) et la sécurité incendie, renchérissent considérablement les projets. Bien que moins prégnantes en Île-de-France, les exigences sismiques peuvent également rendre la transformation très contraignante ailleurs.

¹⁶ Une proposition 2 (b) est à suivre sur les enjeux de sécurité incendie qui pourra le cas échéant être mutualisée avec la proposition 2 (a).

¹⁷ Le Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA) est un service interministériel créé afin de faire progresser les connaissances dans les domaines de l'aménagement des territoires, de l'urbanisme, de l'habitat, de l'architecture et de la construction.

¹⁸ Groupement d'intérêt public à vocation interministérielle, l'Europe des projets architecturaux et urbains (EPAU) porte des programmes nationaux de recherche-action et d'expérimentation dans les champs de l'action territoriale, urbaine ou architecturale et mène des actions de valorisation et d'animation des réseaux professionnels de la ville et du cadre bâti.

¹⁹ Entreprise publique à caractère industriel et commercial (EPIC), le Centre Scientifique et Technique du Bâtiment (CSTB) est au service de ses clients et de l'intérêt général pour développer une approche systémique et pluridisciplinaire des enjeux du bâtiment. Sa mission de service public est soutenue par une dotation de recherche représentant environ 10% de son chiffre d'affaires faisant l'objet d'une convention avec l'État.

²⁰ Le PUCA a par exemple lancé ces dernières années avec un consortium de partenaires un important programme de recherche en économie sur le foncier et le logement abordables. De son côté le GIP EPAU a porté le programme Engagés pour la Qualité du Logement de Demain.

Par ailleurs, l'état actuel du droit peut créer des « barrières à l'entrée », souvent résolues par une forme de « transaction ». Cela inclut les difficultés d'éviction de la dernière entreprise occupant l'immobilier d'entreprise, posant un dilemme de politique publique entre la protection légitime d'une activité commerciale et l'intérêt général du renouvellement urbain. La gouvernance des copropriétés est également une problématique bien connue, en partie traitée par la loi de M. le député DAUBIÉ. Un autre obstacle majeur réside dans la persistance de règles contractuelles intégrées aux actes de vente dans les cahiers des charges des zones d'activités, ou d'anciennes ZAC, empêchant la transformation d'immeubles ou de zones commerciales/d'activités existantes.

ii. Le temps, un coût caché pour les porteurs de projet

Le temps représente un coût caché significatif pour les porteurs de projet. Le taux de rendement interne (TRI) d'une opération se calcule d'un point de vue comptable dès le premier euro investi. Les opérations de transformation sont intrinsèquement plus longues, nécessitant en moyenne 60 mois contre 48 mois pour la production de bâtiments neufs. Si les délais d'instruction des autorisations d'urbanisme sont encadrés d'un point de vue réglementaire (articles R. 423-17 à R. 423-37-3 du CU), les échanges en amont du dépôt de la demande d'autorisation peuvent entraîner des délais anormalement longs, fortement dépendants du degré d'implication et d'accompagnement des collectivités locales. Par ailleurs, il arrive que certaines autorités compétentes en la matière demandent des pièces complémentaires, même si ces éléments sont depuis 2007 davantage encadrés (création de l'article R 423-41 du CU). Enfin, dans les règles informelles souvent répandues, il convient de rappeler que le cycle électoral peut également impacter le temps des projets : à l'approche d'élections municipales, il n'est pas rare que certains élus demandent aux opérateurs de ne pas formaliser de demande d'autorisation d'urbanisme, rallongeant d'autant les délais.

Le temps nécessaire à une opération de transformation d'actifs dépend également de la comptabilité du projet avec les destinations et sous-destinations prévues dans les plans locaux d'urbanisme (PLU) (article L.151-9 du CU, articles R. 151-27 à R. 151-29 du CU). En cas d'incompatibilité, le porteur de projet se retrouve dans l'incapacité d'agir, tant que le document n'a pas fait l'objet d'une modification. Dans ce domaine, l'adoption de la proposition de loi de M. le député DAUBIÉ a été perçue positivement par les acteurs du secteur : la possibilité, pour les communes ou intercommunalités compétentes, d'autoriser des projets de transformation en logement en dérogeant aux règles fixées par les documents d'urbanisme est une mesure d'accélération des opérations de plusieurs mois, en permettant aux collectivités de s'épargner une modification préalable du document d'urbanisme.

De plus, les opérateurs signalent un nombre croissant de recours sur les permis de construire, même pour des transformations moins nuisibles que les constructions neuves. Ces recours, outre la perte de temps qu'ils génèrent, sont souvent une tentative du requérant d'obtenir une « transaction ».

D. Pour une approche complexe de la simplification du cadre institutionnel

Les auditions ont également mis en évidence un large consensus des acteurs pour éviter toute forme réductrice de la simplification du cadre institutionnel : se fixer comme principal objectif de supprimer des articles dans les différents codes, ou des instances comme en son temps la commission centrale de sécurité qui examinait les sujets relatifs à la sécurité incendie des ERP, laisse encore aujourd'hui des traces dans les témoignages des acteurs. A la place, il convient de comprendre la complexité de la situation, et non de la rejeter. Etymologiquement, la complexité vient du latin *plecto*, *plexi*, *complector*, *plexus* : « tissé » « tressé » « entortillé », mais aussi « embrassé », « enlacé », « saisi par pensée » (ARDOINO 2011). L'ensemble de ces adjectifs qualifient particulièrement bien la situation actuelle du cadre institutionnel applicable à transformation d'actifs.

S'il ressort des auditions un point de vue partagé sur l'existence d'un certain nombre d'obstacles, c'est d'abord l'absence de toute forme d'incitation ou de dispositifs facilitateurs de la réalisation de ce type d'opérations qui fait consensus, alors même que ce type d'opération permet d'articuler des problématiques d'accès au logement et des problématiques environnementales.

i. Objectiver les freins et obstacles dans les relations juridiques à l'œuvre

Pour objectiver l'inadéquation du cadre institutionnel actuel, il convient d'analyser de façon méthodique les relations juridiques fondamentales à l'œuvre entre les différents acteurs pouvant être parties prenantes (principalement entre les porteurs de projets et la puissance publique). Le juriste américain HOHFELD (1913)²¹ propose un cadre analytique fondé sur des corrélations et oppositions juridiques pour décrypter de façon universelle les relations juridiques fondamentales. A partir de cette méthode, l'analyse du cadre institutionnel français et les témoignages des acteurs ont permis d'identifier six relations juridiques à l'œuvre pour les porteurs de projets et leurs parties prenantes : des interdictions, des autorisations, des obligations, des exonérations, des incitations et des sanctions.

²¹ Notre approche s'inspire du cadre des relations juridiques fondamentales proposées par le juriste américain HOHFELD (1913) autour de huit notions juridiques : rights, duties, privileges, no-rights, powers, liabilities, immunities, disabilities.

Tableau 3 – État actuel des relations juridiques à l’œuvre dans la transformation d’immobilier d’entreprise en habitation

Relations juridiques	Synthèse du cadre actuel
Interdictions (X n’a pas le droit d’accomplir A) (Y a un droit à faire valoir contre l’action A accomplie par X)	Les destinations et sous-destinations de construction définies dans un règlement de PLU peuvent interdire le changement de destination. Un règlement de copropriété peut également interdire un changement de destination. Un cahier des charges de lotissement ou de zone d’activités peut également interdire un changement de destination. Le droit au renouvellement du bail et les niveaux d’indemnité d’éviction prévu dans le cadre juridique des baux commerciaux rendent <i>de facto</i> prohibitif le coût de toute tentative d’éviction d’un locataire.
Autorisations (X est assujetti au pouvoir de Y pour accomplir A) (Y a un pouvoir sur X pour accomplir A)	Une autorisation administrative, est nécessaire pour effectuer une transformation d’actifs. Le cas échéant, l’accord de la copropriété est nécessaire. L’existence de possibilité de dérogation entrent également dans cette catégorie d’autorisations.
Obligations (X a un devoir envers Y d’accomplir A) (Y a un droit à faire valoir envers X pour accomplir A)	De nombreuses obligations incombent à un projet de transformation d’actifs dans les domaines aussi divers que la sécurité incendie, les normes d’accessibilité PMR, les règles d’urbanisme (ou l’existence de chartes locales), les réglementations thermiques et l’évaluation environnementale.
Exonérations (X a un privilège, contre Y, d’accomplir A) (Y n’a pas de droit à faire valoir contre l’action A accomplie par X)	Aucune exonération (ou ce que certains appellent des « dérogations de droit ») n’est accordée.

Incitations²² (X a un droit envers Y d'accomplir A) (Y a un devoir envers X d'accomplir A)	Aucune incitation n'a été constatée.
Sanctions (En cas de manquement au regard de l'action A, X est sanctionné par Y)	Un vieux principe du droit affirme qu'« une règle sans sanction ne vaut ». En l'état actuel, il existe une taxe sanctionnant la vacance ²³ , des dispositions sanctionnant les bâtiments menaçant ruine, ainsi que des sanctions pour les projets mener sans autorisation administrative ou qui ne respecteraient pas certaines obligations susmentionnées.

Le tableau synthétique présente ainsi un cadre institutionnel objectivant des relations juridiques défavorables aux porteurs de projets : il existe de nombreuses interdictions, obligations et autorisations nécessaires pour réaliser un projet, alors qu'il n'existe aucune incitation ou exonération dans le cadre actuel.

ii. *L'acuponcture institutionnelle comme stratégie de refonte du cadre existant*

Cette analyse factuelle des relations juridiques à l'œuvre appelle à une refonte en profondeur du cadre institutionnel de la transformation d'actifs par diverses interventions ciblées visant à créer un cadre plus équilibré dans les relations juridiques entre les porteurs de projets et ses différentes parties prenantes. Le vaste champ des réglementations applicables à la transformation d'actifs appelle à une forme d'acuponcture institutionnelle en cherchant à intervenir de façon prioritaire sur quelques points clefs systémiques.

La méthode a ainsi consisté à étudier les hypothèses suivantes pour refonder le cadre institutionnel existant :

1. Lever certaines interdictions quand elles ne paraissent pas justifiées
2. Créer des exonérations ou transformer des dérogations en exonérations
3. Relever le seuil de certaines autorisations ou obligations
4. Créer si cela est justifié des incitations juridiques visant à renforcer les synergies (création de droits pour les porteurs, ou d'obligations pour les parties prenantes).

²² Notre approche de l'incitation reste ici juridique. D'un point de vue économique, les incitations peuvent être des aides publiques, ou avantages fiscaux : là aussi, aucune incitation n'est constatée, mais c'est au groupe de travail sur le modèle économique et financement d'investiguer ce volet de façon plus approfondie.

²³ En l'état actuel du débat public, la principale piste avancée par le rapport d'André YCHÉ (2024) est d'augmenter la taxe sanctionnant les immeubles vacants.

Cette stratégie d'acuponcture institutionnelle peut ainsi s'articuler en deux grands volets complémentaires qui devront avancer de façon concomitante :

1. Un premier volet ayant vocation à sécuriser les initiatives par des ajustements institutionnels adaptant le cadre existant (partie II)
2. Un second volet ayant comme ambition de renforcer les synergies en créant un cadre favorable au reconditionnement d'actifs (partie III)

II. Sécuriser les initiatives par des ajustements institutionnels adaptant le cadre existant

Au fil des auditions, le groupe de travail s'est forgé une philosophie d'action publique claire : la massification de la transformation d'actifs ne pourra advenir qu'en acceptant que les immeubles transformés soient "reconditionnés" et non remis à "neuf". Cela signifie qu'il faut composer autant que possible avec les bâtiments tels qu'ils existent (notamment leurs structures, circulations verticales et parkings). Une telle orientation vise à concilier au mieux les défis environnementaux et économiques qui sont devant nous.

Or, la réglementation appliquée *de facto* est souvent celle prévue pour les constructions neuves. Bien que des dispositions existent pour la réhabilitation, elles ne ciblent pas spécifiquement les changements d'usage et tendent, au-delà de certains seuils, à exiger le respect des caractéristiques du neuf. En l'absence de précisions claires, les acteurs ont naturellement tendance à se référer aux règles du neuf, qui sont les mieux définies.

Certains acteurs ont soulevé l'idée de créer un corpus de règles spécifiques à la transformation d'actifs, à un niveau reconditionné. Cependant, une telle approche, bien qu'apparemment simplificatrice, serait nécessairement complexe à mettre en œuvre et risquerait de ne pas couvrir la diversité des cas rencontrés. Chaque projet de transformation est en effet souvent singulier. En l'état actuel, nous ne disposons pas d'un niveau de remontées suffisant pour nous assurer que des règles ainsi définies puissent convenir à la plupart des cas. Créer trop rapidement un tel corpus de règles pourrait s'avérer *in fine* contreproductif.

A. Pour une reconnaissance du reconditionnement d'actifs

C'est pourquoi une méthode alternative est proposée : étant donné qu'il est trop tôt pour formaliser un corpus spécifique, il est proposé de traiter l'essentiel des problématiques de réglementation avec la formalisation d'une reconnaissance du reconditionnement d'actifs.

Proposition 3 :

Il est proposé que le reconditionnement d'actif immobilier soit reconnu par l'État à toute personne physique ou morale qui se trouve dans l'impossibilité de maintenir l'utilisation d'un actif immobilier sans procéder à son reconditionnement, avec changement d'usage, en raison de son obsolescence, de sa dégradation, de sa vacance²⁴ ou de son inadaptation.

²⁴ Il est proposé de s'appuyer sur les propositions en cours sur la mesure de la vacance contenues dans la proposition de loi de M. le député Causse visant à lutter efficacement contre le gaspillage immobilier.

Dans cette perspective, ce premier volet vise à sécuriser les initiatives en apportant des ajustements institutionnels au cadre réglementaire existant. L'objectif principal est de clarifier l'état actuel des réglementations applicables et d'identifier les leviers permettant de faciliter le développement de projets. Pour ce faire, nous explorerons plusieurs pistes, notamment la création d'exonérations ciblées sur les deux principales contraintes structurelles identifiées, le relèvement du seuil de certaines autorisations ou obligations, et enfin la levée des potentielles interdictions *de jure* ou *de facto* qui pourraient entraver les projets.

B. Clarifier l'état des réglementations applicables à droit constant

Sources : ensemble du corpus.

Diagnostic :

La mission a rapidement constaté que des opérateurs spécialisés dans ce domaine n'avaient pas les mêmes pratiques et les mêmes interprétations du cadre institutionnel existant.

L'approche institutionnaliste (OSTROM, BASURTO, 2011) en sciences sociales nous permet de capitaliser sur des cas typiques d'évolutions inconscientes ou spontanées des changements de règles par :

- a. L'existence de règles non formelles (ie. non écrites) qui sont pourtant pratiquées par une communauté d'acteurs : dans ce domaine, des acteurs professionnels nous ont remonté des cas récurrents d'une forme de surréglementation appliquée par certains services instructeurs, avec notamment de l'hétérogénéité selon les territoires
- b. L'oubli de certaines règles (ou leur mauvaise compréhension) peut également amener des écarts importants : dans ce domaine, nous avons constaté que la réglementation sur l'existant est peu connue et que des acteurs professionnels de premier plan pouvait avoir une interprétation divergente de certains textes.
- c. La polysémie de certains mots peut également expliquer certaines confusions. Deux exemples au cœur de notre sujet :
 - La notion de transformation d'actifs n'est pas définie communément par les acteurs (cf. *supra*)
 - La notion de « neuf » recouvre des réalités différentes : le neuf du CCH, l'opération soumise à PC, le neuf fiscal, ... sont des notions différentes qui parfois sont confusantes et confondues.

Proposition 4 :

De façon transversale : il est proposé de rendre plus explicite ce qui s'applique concrètement en matière de transformation, tant nous avons pu constater des interprétations et des pratiques divergentes sur de nombreux sujets. La diffusion de guides ou de circulaires viendra apporter ces précisions, à droit constant.

Concernant l'acoustique : il est proposé la publication d'un guide d'accompagnement relatif aux caractéristiques acoustiques des bâtiments existants lors de travaux de rénovation importants et de transformation de bureaux en logements

L'acoustique est un domaine où la réglementation en soi a été décrite comme ne devant pas être affaiblie ou modifiée pour des raisons de qualité de vie dans le logement. En particulier, en l'absence d'exigence réglementaire, se pose la question du déploiement de l'ingénierie²⁵ pour les parois intérieures afin d'éviter de déporter la nuisance acoustique de l'extérieur sur une nuisance intérieure (bruit des voisins).

Le CSTB a élaboré un Guide d'accompagnement de l'arrêté du 13 avril 2017 relatif aux caractéristiques acoustiques des bâtiments existants lors de travaux de rénovation importants. Ce dernier n'a pas été publié. Un tel guide, comportant un focus sur la transformation de bureaux en logements, pourrait être utile.

C. Créer des exonérations sur les deux principales contraintes structurelles

i. Créer un droit acquis sur les places de stationnement existantes

Sources : Les articles L151-35 / ou L151-35-1 du Code de l'urbanisme

L'arrêté du 30 juin 2022 relatif à la sécurisation des infrastructures de stationnement des vélos dans les bâtiments

Diagnostic et enjeux :

Les professionnels auditionnés ont exprimé un besoin d'**assouplissement et d'adaptation des réglementations de stationnement** (véhicules et vélos) pour les projets de **conversion de bureaux en logements**. Les règles actuelles, conçues pour des constructions neuves ou des usages spécifiques, s'avèrent inadaptées, coûteuses, voire contre-productives, dans le cadre de ces transformations.

D'un point de vue économique, les exigences de stationnement pour les logements (plus strictes que pour les bureaux) entraînent des surcoûts importants (travaux complexes en infrastructure, perte de surface) qui ne sont pas compensés par la valeur de vente des places de parking²⁶.

Les normes techniques (dimensions des places, hauteurs sous poutres, largeurs de circulation, les normes NP91.120) et les exigences quantitatives (nombre de places par logement) ne permettent pas toujours de s'adapter aux contraintes structurelles des bâtiments existants.

L'ensemble de ces contraintes réglementaires constituent un obstacle majeur à la reconversion de bureaux obsolètes en logements.

²⁵ Ceci est un point de vigilance à suivre par la commission centrale du reconditionnement d'actifs que nous proposons de créer.

²⁶ A l'inverse, dans certains contextes urbains denses, certains immeubles de bureaux possèdent un nombre excessif de places de stationnement inutilisables pour des logements.

Par ailleurs, l'arrêté du 30 juin 2022 relatif à la sécurisation des infrastructures de stationnement des vélos exige un certain nombre de place de stationnement vélo par logement : 1 emplacement par logement jusqu'à 2 pièces principales et 2 emplacements par logement à partir de 3 pièces principales. Ce ratio peut poser des difficultés pour certaines opérations de transformation produisant beaucoup de petits logements comme les résidences étudiantes.

Proposition 5 :

Il est proposé de compléter les articles L151-35 / ou L151-35-1 du Code de l'urbanisme par :

« Il ne peut, nonobstant toute disposition du plan local d'urbanisme, être exigé pour le reconditionnement d'actifs d'immobilier d'entreprise destinés à l'habitation, la réalisation de places de stationnement supplémentaires au-delà de l'offre existante et fonctionnelle au sein de l'actif ou de l'unité foncière concernée. »

Par ailleurs, il est proposé de modifier les articles de la Section 4 « Infrastructures de stationnement des vélos » (Articles R113-11 à R113-18) du CCH et l'arrêté du 30 juin 2022 relatif à la sécurisation des infrastructures de stationnement des vélos pour qu'il ne puisse être exigé pour le reconditionnement d'actifs d'immobilier d'entreprise destinés à l'habitation, la réalisation de places de stationnement supplémentaires au-delà de l'offre existante et fonctionnelle au sein de l'actif ou de l'unité foncière concernée.

ii. *Maintenir la priorité pour la sécurité des personnes, tout en cherchant certains ajustements en matière de sécurité incendie*

Source :

- Le Code de la Construction et de l'Habitation (CCH), articles R. 111-1 à R. 111-13-1 : cette section du code définit les règles générales de construction et d'habitabilité, y compris les dispositions relatives à la sécurité des personnes.
- L'arrêté du 31 janvier 1986 relatif à la protection contre l'incendie des bâtiments d'habitation
- L'arrêté du 24 mai 2010, l'instruction technique 249 (IT 249) relative aux façades permet de définir les dispositions afin d'éviter le passage rapide des flammes et gaz chauds d'un étage à l'autre par la façade d'un bâtiment
- L'arrêté du 7 août 2019 modifie l'arrêté du 31 janvier 1986 relatif à la protection contre l'incendie des bâtiments d'habitation et prévoit pour les bâtiments de 3° et 4° famille (pas en code du travail).

Diagnostics et enjeux

La sécurité des personnes (les usagers, d'une part, et les services de secours, d'autre part, en cas d'intervention) demeure, sans conteste, une priorité absolue dans la conception et la réalisation de tout projet de transformation d'actifs. Ce principe fondamental ne saurait être remis en question. Toutefois, il est essentiel de reconnaître que le cadre réglementaire fondé sur une différence d'usage entre les bâtiments tertiaires et les bâtiments résidentiels, aussi protecteur soit-il, peut parfois engendrer des contraintes significatives pour les acteurs de la transformation d'actifs, impactant la faisabilité et la conception des projets. C'est dans cet esprit que nous proposons d'explorer la possibilité d'**ajustements ciblés en matière de sécurité incendie**, non pas pour déroger à l'impératif de protection des vies, mais pour optimiser et adapter certaines exigences.

Ces évolutions réglementaires ne viseraient pas une refonte générale du corpus existant, mais se concentreraient sur des **cas fréquemment rencontrés et clairement identifiés** où un assouplissement raisonné pourrait être bénéfique sans compromettre la sécurité.

La réglementation actuelle fixe des règles précises concernant les distances entre les issues de secours (généralement la cage d'escalier) et le dernier logement desservi, en fonction de la famille de bâtiment d'habitation :

- **2^{ème} famille** : Pour les bâtiments de type R+3, il n'y a pas d'exigence spécifique de distance.
- **3^{ème} famille A** : La distance maximale entre la porte palière du logement et l'accès à la cage d'escalier est limitée à **10 mètres**.
- **3^{ème} famille B et 4^{ème} famille** : cette distance est portée à un maximum de **15 mètres** pour les circulations horizontales à « l'abri des fumées ».

Une exception notable existe pour les circulations à l'air libre, où la distance maximale peut atteindre **25 mètres**.

Ces règles, si elles garantissent la sécurité des occupants, ont des **conséquences importantes** sur la conception des projets, particulièrement dans le cadre de la transformation d'actifs tertiaires en habitations :

- **Impact financier et perte de surface habitable (SHAB)** : la stricte application de ces distances conduit souvent à la nécessité d'ajouter des cages d'escalier supplémentaires (issues de secours) quand bien même il en existerait déjà : suivre de telles exigences amènerait à « déplacer » un escalier existant, ce qui s'avère dans les faits rédhibitoires. Cela représente un **coût financier important** pour le projet, souvent lié à la complexité technique associée, et entraîne inévitablement une **perte de surface habitable**, réduisant ainsi l'équilibre économique de l'opération.
- En l'absence de création d'escalier supplémentaire, le respect de cette contrainte de distance peut conduire à créer des logements trop grands, à la forme et aux typologies inadaptées, ensuite difficilement commercialisables
- Il résulte des deux points précédents que des projets mis à l'étude ne sont ensuite pas poursuivis.
- **Disparité avec d'autres usages** : il est pertinent de noter que les règles sont différentes si le même actif tertiaire était transformé en hôtel (Établissement Recevant du Public – ERP de type O). Dans ce cas, les normes d'évacuation peuvent être plus souples, autorisant par exemple des distances allant jusqu'à 40 mètres pour atteindre un escalier si plusieurs sorties sont disponibles. Cette divergence réglementaire s'explique par l'obligation en ERP de type O, d'une part, d'une présence de personnel formés à la sécurité incendie afin d'alerter, guider de façon active l'évacuation, et intervenir en première urgence et, d'autre part, des moyens et systèmes de sécurité incendie plus sophistiqués (équipement de systèmes de sécurité incendie).

Par ailleurs, la mission a constaté que l'origine des distances de 10 ou 15m pour les immeubles d'habitation de 3^{ème} famille B et 4^{ème} famille pouvait varier selon les cas :

- La distance de 10 m serait fondée sur la distance que doit pouvoir parcourir une personne âgée ou un enfant en apnée,
- La distance de 15m serait fondée sur une majoration possible par une compensation en matière de désenfumage ;
- La distance à parcourir par les personnels de secours a également été évoqué comme une explication à ces distances.

La mission souhaite souligner l'importance cruciale d'une explication claire et transparente du fondement de chaque règle applicable. Il apparaît que les analyses de risque et les retours d'expérience actuels pourraient être davantage approfondis afin de démontrer plus explicitement le lien direct entre nos réglementations et les objectifs de sécurité qu'elles visent. Une meilleure compréhension de ce lien renforcerait la légitimité et l'efficacité de ces règles.

Proposition 6 (a) :

Face à ces constats, il est proposé d'**augmenter, pour le cas spécifique des immeubles d'habitation de 3^{ème} famille B et 4^{ème} famille issus de la transformation d'actifs, la distance entre l'issue de secours et le dernier logement desservi, en passant de 15 mètres à 20 mètres** sous réserve que le système de désenfumage soit adapté au volume à désenfumer

La très grande majorité des professionnels auditionnés a unanimement souligné l'impact majeur de ces contraintes de sécurité incendie sur leurs projets. Cet ajustement, fondé sur un retour d'expérience solide du terrain, apparaît donc comme une **évolution réglementaire prioritaire** qui permettrait de concilier efficacité des mesures de sécurité et faisabilité des projets immobiliers.

La mission a également constaté l'absence de rapport d'expertise indépendant et public sur les risques et statistiques concernant la sécurité incendie des immeubles frappés d'incendies permettant d'objectiver l'analyse de risque.

Une analyse de cas plus approfondie des implications d'un ajustement de 5 mètres serait très instructive. En effet, il est important de noter que cette modification n'entraînerait pas nécessairement l'ajout de surfaces ou de logements supplémentaires, étant donné les contraintes d'emprise existantes sur la surface déjà définie. Comprendre ces nuances permettrait de prendre collectivement des décisions éclairées.

Les personnes auditionnées ont aussi fait mention de deux points concernant les façades.

Tout d'abord, concernant les règles dites de « C+D » applicables dans les immeubles d'habitation (à partir de la 3^{ème} famille) visant à limiter la propagation d'un feu par l'extérieur (IT 249). Dans le cas de transformation de bureaux en logements, il est parfois envisagé de conserver tout ou partie d'un mur rideaux (n'ayant pas de propriétés feu particulières car ces règles ne sont pas applicables en code du travail). La rédaction, en l'état, de l'IT 249 pose des difficultés d'interprétations pour certaines solutions techniques envisagées de participation à l'indice C et à l'indice D, notamment pour des matériaux qui seraient placés

Proposition 6 (b) :

Il est proposé de préciser que les allèges en maçonnerie ou autres matériaux Pare-Flamme de degré 1/2h (Fermacell, Tôle acier 15/10) posés coté intérieur d'un mur rideaux peuvent être pris en compte comme éléments participant à l'indice C du paragraphe « 1.2.1. Participation à l'indice C » de l'IT 249 et de que des tôles d'acier 15/10e peuvent être pris en compte comme éléments participant à l'indice D du paragraphe « 1.2.2. Participation à l'indice D » de l'IT 249

Proposition 2 (b) (pouvant s'inscrire en lien avec la proposition 2 (a) :

Face à ce constat, il est proposé de **missionner les organismes dédiés au soutien à la recherche (notamment PUCA et CSTB) pour lancer un programme de recherche visant à soutenir des travaux permettant d'objectiver les enjeux de sécurité incendie, sur la base de différentes méthodes** (exemples : modélisation/simulation numérique, l'analyse d'accidents passés, étude sur la physiologie humaine et le temps d'évacuation, et le retour d'expérience des sapeurs-pompiers).

L'arrêté du 7 août 2019 modifie l'arrêté du 31 janvier 1986 relatif à la protection contre l'incendie des bâtiments d'habitation et prévoit pour les bâtiments de 3° et 4° famille (pas en code du travail).

« *Solution 1 : Les systèmes de façade sont classés au moins A2-s3, d0 pour chacun de leurs éléments constitutifs et ne présentent pas de lame d'air.*

Lorsque le système de façade comprend des vides constructifs, le recouplement est assuré notamment par la mise en place de matériaux intumescent, de bavettes ou de bande de recouplement incombustibles. Une appréciation de laboratoire permet de vérifier les solutions efficaces de recouplement selon le système de façade ventilé. Ces appréciations peuvent également apporter la preuve de performance des solutions sans recouplement des lames d'air. »

Cette solution interroge sur les configurations de façades avec habillage en pierre agrafée et / ou panneaux verriers (et d'une manière générale les façades avec bardage). Ce type de façade, courant pour les bureaux construits dans les années 80, ne possède pas de telles bavettes/bandes de recouplement permettant d'éviter la propagation du feu.

Ces façades sont généralement constituées (de l'intérieur vers l'extérieur) d'une façade en béton / maçonnerie assurant le clos et couvert, d'un potentiel isolant, d'une lame d'air (souvent de faible épaisseur) et d'un bardage.

La mise en conformité, pour une façade que l'on souhaiterait conserver, nécessite l'ajout à posteriori de ces éléments rapportés. Cela impose des modes opératoires ouvragés (souvent passant par une dépose puis repose complète de l'habillage en y intégrant le recouplement). Chaque projet confronté à ce sujet fait alors ses propres modélisations pour caractériser le risque.

Proposition 2 (c) (pouvant s'inscrire en lien avec la proposition 2(a) et 2(b) :

Il est proposé de missionner les organismes agréés dans la sécurité incendie des ouvrages (notamment le CSTB et Efectis) pour lancer un guide de préconisation sur le traitement de la propagation du feu pour les façades avec lame d'air.

D. Relever le seuil de certaines autorisations ou obligations

i. Intégrer les bénéfices environnementaux en adaptant les seuils applicables aux demandes d'évaluation environnementale

Sources :

- Le Code de l'environnement

Diagnostic :

Les évaluations environnementales :

Alors que les projets de transformation d'actifs présentent de nombreuses vertus d'un point de vue environnemental, les seuils existants pour soumettre un projet aux études d'impact environnementales, systématiques ou surtout, au cas par cas, sont suffisamment bas en France pour ajouter une procédure supplémentaire à des projets qui souffrent déjà de complexité administrative et d'importants délais.

Il convient de noter qu'au sein de l'Union Européenne, la France se caractérise en la matière par le fait de combiner des seuils déclenchant des études d'impact environnementales, ou des demandes au cas par cas, relativement bas, cependant que le dispositif de la « clause filet » prévu dans le droit européen permet toujours à l'autorité compétente d'étudier un dossier qui serait en-dessous de ces seuils.

En l'état actuel, les projets de transformation de bureaux en logements peuvent faire l'objet d'études d'impact s'ils concernent une surface au sol d'au moins 40 000 m² ou un projet de 10 000 m² de SDP (cas par cas). Si le premier seuil est rarement atteint, le second peut concerner certains projets, quand bien même le projet de transformation d'actifs ne créerait de surface nouvelle. En effet, même si le bâtiment conserve sa surface initiale, le changement d'usage est assimilé à une création de surface de logements. Une telle approche peut avoir de lourdes répercussions en matière d'obligations pour le porteur de projet et de délais administratifs, alors que le projet ne va pas porter atteinte à l'environnement.

Proposition 7 :

Il est proposé de relever le seuil de 10 000 à 20 000 m² de SDP pour l'exercice du cas par cas.

Nous rappelons que la « clause filet » peut s'exercer si nécessaire, notamment dans le cas où la localisation du projet de transformation peut exiger une attention particulière en lien avec un usage de logement, en matière de bruit ou de qualité de l'air par exemple (ex. projet à proximité d'une autoroute).

ii. Exonérer de l'application de la RE2020 les extensions et surélévation de bâtiments existants de moins de 30% de la surface initiale

Sources :

- L'arrêté du 4 août 2021 relatif aux exigences de performance énergétique et environnementale des constructions de bâtiments en France métropolitaine
- Les arrêtés relatifs à la réglementation thermique, notamment le volet élément par élément (arrêté 3 mai 2007 modifié par celui du 22 mars 2017) ou volet global (arrêté 13 juin 2008).

Diagnostic

Pour valoriser le bâtiment existant, le récent rapport de M. Robin RIVATON sur la RE2020 préconise que les opérations de surélévation et d'extension tant qu'elles restent inférieures à 30% de la surface de plancher initiale du bâtiment ne soient pas concernées par la RE2020. **La mission appuie le sens de cette proposition.**

En complément, pour les transformations d'un bâtiment de bureaux vers du logement, la Réglementation Thermique Existant (RT existant) s'applique avec un volet élément par élément ou un volet global. Cependant, une fois les travaux terminés le bâtiment est soumis à un Diagnostic de Performance Energétique (DPE).

Ces deux approches sont réalisées suivant des méthodes de calcul différentes (la RT Existant global imposant notamment que la consommation Cep du bâtiment soit inférieure à celle d'un bâtiment de référence avant travaux quand le DPE se base sur la méthode conventionnelle dite « 3CL »). Cela oblige donc les acteurs à faire deux calculs en parallèle. Le DPE pourrait théoriquement être fait en aval mais souvent, pour éviter des déconvenues et s'assurer d'un certain niveau de performance DPE, ce dernier est fait bien en amont.

Le rapport de M. Robin RIVATON sur la RE2020 (cf chapitre Diagnostic de performance énergétique) souligne également le même type de constat d'écart entre les calculs/performances de la RE2020 et ceux (notations) des DPE.

Proposition 8 :

Il est proposé d'accepter la suggestion de M. Robin RIVATON exonérant de la RE2020 les extensions et surélévation de bâtiments existants de moins de 30% de la surface initiale.

Nous attirons également l'attention sur le constat d'écart entre les calculs/performances de la RE2020 et ceux (notations) des DPE, qui demanderait un travail de développement plus fin pour comprendre si la méthode de calcul conventionnelle du DPE (3CL) pourrait être utilisée comme base de calcul réglementaire.

iii. Définir un seuil plus équitable en matière d'obligations d'accessibilité PMR

Sources :

La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances

Le décret n° 2021-872 du 30 juin 2021 recodifiant la partie réglementaire du livre 1er du code de la construction et de l'habitation et fixant les conditions de mise en œuvre des solutions d'effet équivalent
Les articles R163-2, R162-2, R162-4 du CCH.

Diagnostic et enjeux :

La mise en conformité aux règles d'accessibilité PMR a des répercussions directes sur les parties communes, exigeant des aménagements pour les accès extérieurs (parfois en-dehors du périmètre de projet), les escaliers (adaptation de la hauteur ou de la largeur des marches), les ascenseurs (installation requise pour les bâtiments de plus de trois étages ; mise à jour normative des équipements existants), ainsi que l'élargissement des portes.

Les règles d'accessibilité PMR (Personnes à Mobilité Réduite) pour les logements et les ERP (Établissements Recevant du Public) sont fondées sur le coût des travaux par rapport à la valeur du bâtiment.

La valeur du bâtiment est déterminée en se fondant sur l'indice du coût de la construction (ICC). Cet indice est une valeur nationale (par m² de SDP, publiée trimestriellement par l'INSEE) et sans rapport avec la valeur réelle du bien concerné, fortement déterminée par son état ou ses caractéristiques propres.

L'approche prend en compte les travaux réalisés et financés au cours des deux dernières années.

- **Si le coût des travaux est égal ou supérieur à 80% de la valeur du bâtiment**, la réglementation du neuf s'applique entièrement aux logements où sont réalisés les travaux et à tous les locaux communs. Pour les autres parties, les conditions d'accès existantes sont maintenues.
- **Si le coût des travaux est inférieur à 80% de la valeur du bâtiment**, la réglementation du neuf s'applique pour la création de surfaces, les modifications de circulations communes et des locaux collectifs. Les conditions d'accès existantes sont maintenues ailleurs, avec des précisions sur l'accessibilité des ascenseurs (informations de mouvement et système d'alarme).
- **Pour les ERP spécifiquement**, l'objectif est de rendre l'établissement accessible, tout en maintenant les conditions d'accès existantes à l'intérieur si les locaux ne sont pas concernés par les travaux. En cas de travaux, une distinction est faite pour les étages ou niveaux non accessibles aux personnes en fauteuil roulant.

La règle des 80 % est souvent atteinte lors de la transformation d'immobilier d'entreprise en immeuble d'habitation

Plus précisément, l'article R163-2 du Code de la construction et de l'habitation place dans la même catégorie les « travaux de modification ou d'extension portant sur un bâtiment ou une partie de bâtiment d'habitation collectif ou à l'occasion de travaux de création d'un bâtiment ou d'une partie de bâtiment par changement de destination » fixant le « rapport du coût des travaux à la valeur du bâtiment est supérieur ou égal à 80 % ». Or, le seuil de 80% n'est pas équitable pour l'ensemble des projets précités.

La transformation d'un immobilier d'entreprise en immeuble d'habitation est un projet complexe où le coût des travaux atteint fréquemment, voire dépasse, le seuil de 80 % de la valeur du bâtiment, déclenchant ainsi l'application des réglementations d'accessibilité PMR du neuf. Plusieurs facteurs expliquent cette situation :

- **Une approche administrée fondée sur l'indice du coût de la construction (ICC) qui peut être décorrélée de la valeur de marché d'un actif déjà existant** : pour certaines catégories de bien (patrimoine remarquable ou localisation en zone dense), chaque intervention, même minime, engendre des coûts proportionnellement élevés. Dans ce contexte, l'atteinte du seuil de 80% d'une valeur de référence, potentiellement inférieure à la valeur intrinsèque du bien, se produit d'autant plus rapidement. Ceci représente un défi particulier pour la conservation de ce bâti, d'autant qu'il est fréquemment moins aisé à adapter aux exigences actuelles.

- **Coût élevé des travaux de transformation** : La reconversion d'un bâtiment tertiaire en logements est une opération lourde. Elle cumule les contraintes inhérentes à un **changement d'usage** et celles d'un **reconditionnement** complet.

Ces deux raisons, qui peuvent se cumuler, font que les montants des travaux de transformation sont disproportionnés par rapport à la valeur initiale du bâti, rendant l'application des règles d'accessibilité du neuf presque systématique dans ces projets. La règle commune ainsi définie dans l'article R163-2 du CCH manque d'équité.

S'il existe des possibilités de dérogations, celles-ci restent lourdes, incertaines et décourageantes. Pour rappel, des dérogations sont possibles dans trois cas principaux : en présence d'impossibilités techniques liées au terrain ou à l'existant, lorsqu'il y a une disproportion entre les améliorations d'accessibilité et les coûts ou techniques nécessaires à leur mise en œuvre, ou enfin pour des raisons de conservation du patrimoine, ces dernières dérogations étant validées par la DRAC (Direction Régionale des Affaires Culturelles) ou par la sous-commission départementale pour l'accessibilité des personnes handicapées de la DDT (Direction Départementale des Territoires).

Proposition 9 :

Il est proposé de modifier par décret l'article R163-2 du Code de la construction et de l'habitation en définissant deux seuils :

« Lorsque, à l'occasion de travaux de modification ou d'extension portant sur un bâtiment ou une partie de bâtiment d'habitation collectif, le rapport du coût des travaux à la valeur du bâtiment est supérieur ou égal à **80 %**, les dispositions architecturales et les aménagements du bâtiment doivent satisfaire aux obligations suivantes.

Ce seuil est porté à **130 %** pour les travaux de création d'un bâtiment ou d'une partie de bâtiment par changement de destination. »

A la place de :

« Lorsque, à l'occasion de travaux de modification ou d'extension portant sur un bâtiment ou une partie de bâtiment d'habitation collectif ou à l'occasion de travaux de création d'un bâtiment ou d'une partie de bâtiment par changement de destination, le rapport du coût des travaux à la valeur du bâtiment est supérieur ou égal à 80 %, les dispositions architecturales et les aménagements du bâtiment doivent satisfaire aux obligations suivantes »

E. Lever les potentielles interdictions *de jure* ou *de facto*

- Faire de la transformation d'un local autre qu'habitation en habitation en zone tendue (A et A-Bis) un droit d'ordre public dans le régime de copropriété***

Sources : La loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

Diagnostic et enjeux :

De nombreux acteurs auditionnés ont fait part de difficultés persistantes dans les immeubles régis par le régime de la copropriété. Si l'adoption de la proposition de loi de M. le député DAUBIÉ a fait œuvre utile en cherchant l'assouplissement des règles de vote en assemblée générale de copropriété lorsqu'elle doit se prononcer sur le changement de destination de locaux pour les transformer en logements, il convient d'aller plus loin dans les zones tendues (zone A et A-Bis).

La loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, ainsi que ses décrets d'application, contient un ensemble de dispositions qui sont d'ordre public. Cela signifie qu'il est impossible d'y déroger par une clause du règlement de copropriété ou par une décision d'assemblée générale. Ces règles sont là pour protéger l'intérêt général de la copropriété et garantir un minimum de droits aux copropriétaires.

Si un règlement peut interdire l'exercice de certaines activités commerciales bruyantes ou malodorantes dans un immeuble à destination exclusivement résidentielle (clause d'habitation bourgeoise), il n'est pas justifié qu'une copropriété puisse bloquer la création de nouveaux logements en zone tendue qui n'auront pas d'impact négatif sur la vie des copropriétaires.

Proposition 10 :

Il est proposé de faire évoluer la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis afin de prévoir que, nonobstant les dispositions d'un règlement de copropriété, la transformation d'un local vacant depuis 2 ans en habitation est autorisée en zone tendue (A et A-Bis) et que ces dispositions sont d'ordre public.

ii. Créer un mécanisme d'extinction des cahiers des charges de lotissement et zones d'activités

Sources : Les articles L. 318-1 et suivants, L311-6, ainsi que L.442-1 et suivants, du Code de l'urbanisme

Diagnostic :

La persistance de règles contractuelles des cahiers des charges des zones d'activités empêche la transformation d'immeubles existants ou de zones commerciales/d'activité.

Il existe des mécanismes qui permettent d'éteindre les cahiers des charges des lotissements à la majorité des colotis ou par une action des auteurs des documents d'urbanisme, via une enquête publique²⁷. Le Conseil d'Etat considère implicitement que cela vaut pour les dispositions contractuelles.

Le cahier des charges d'une ZAC (souvent appelé Cahier des Charges de Cession des Terrains ou CCCT) a une valeur contractuelle. Il est annexé aux actes de vente des terrains et s'impose aux acquéreurs successifs des lots.

²⁷ L 442-11 code urbanisme

Les stipulations du cahier des charges peuvent parfois contenir des dispositions visant à régir les rapports entre les propriétaires des différents lots au sein de la ZAC. Même si la ZAC en tant que procédure d'aménagement est clôturée ou supprimée, les obligations contractuelles issues du cahier des charges peuvent perdurer entre les propriétaires, étant reprises dans les actes de vente successifs.

La Cour de cassation, notamment, a régulièrement rappelé que les clauses à caractère contractuel d'un cahier des charges de ZAC conservent leur force obligatoire, même si la ZAC est supprimée ou si les dispositions réglementaires (comme le Plan d'Aménagement de Zone - PAZ) deviennent caduques.

Or, le mécanisme n'existe pas pour d'autres cas (hors lotissement, en ZAC clôturée ou non).

Proposition 11 :

Il est proposé de prévoir un mécanisme d'extinction des cahiers des charges dans leurs entières dispositions (réglementaires et contractuelles) via un dispositif identique au lotissement qu'il convient également d'éclaircir en précisant que l'inopposabilité est pleine et entière. Ce sujet devra faire l'objet d'un travail d'approfondissement par l'administration pour clarifier le mécanisme juridique à mettre en place.

iii. *Aligner les règles d'éviction des locataires de bureaux partiellement vacants sur celles des opérations de restauration immobilières dans les plans de sauvegarde et de mise en valeur*

Source : Le Code du commerce, en particulier l'article L.145-18.

Diagnostic :

Les difficultés d'éviction de la dernière ou des dernières entreprises occupant des bureaux pose un dilemme entre la protection légitime d'une activité commerciale et l'intérêt général du renouvellement urbain.

Ce problème est rencontré de façon récurrente par les porteurs de projets où le bureau est occupé de façon marginale, provoquant de fait un blocage du projet de transformation. Le niveau d'indemnité d'éviction actuel est particulièrement protecteur dans le régime des baux commerciaux, ce qui a pu amener certains acteurs à préconiser un plafonnement de ces indemnités. Sans aller jusque-là, il a été privilégié de chercher à transposer des dispositions déjà existantes dans notre droit.

Proposition 12 :

Il est proposé d'aligner les règles d'éviction des locataires sur celles des opérations de restauration immobilières dans les plans de sauvegarde et de mise en valeur (cf. article L145-18 du code de commerce).

Cette proposition s'inscrit en cohérence avec la proposition 4 « Simplifier certaines règles en faveur de la transformation dans le périmètre des ORT » du groupe de travail sur le modèle économique et le

financement de la transformation de bureaux en logements copiloté par Mme Nadia BOUYER et M. Xavier LÉPINE.

III. Renforcer les synergies en créant un cadre favorable au reconditionnement d'actifs

Pour clore cette réflexion sur la transformation d'immobilier d'entreprise en habitation, il est crucial d'aborder la nécessité de renforcer les synergies en mettant en place un cadre propice au reconditionnement. Cette démarche vise à transformer les défis actuels en opportunités durables, en favorisant la réutilisation et la valorisation des ressources existantes. Pour y parvenir, plusieurs mesures clés sont envisagées, allant de la création d'une commission de médiation dédiée à l'instauration d'un permis de démolir suspensif, en passant par le renforcement des obligations documentaires pour une meilleure transparence. De plus, la publication du décret sur les immeubles de moyenne hauteur et la mise en place d'un dispositif préventif activable par le Préfet en cas de risque de "crise systémique" compléteront ce dispositif, assurant ainsi une approche proactive et résiliente face aux enjeux du reconditionnement d'actifs.

Créer une commission centrale du reconditionnement d'actifs

Sources d'inspiration

- La commission centrale de sécurité du ministère de l'intérieur (anciens articles R. 123-29 du Code de la Construction et de l'Habitation et suivants)

Diagnostic et enjeux

La suppression de l'ancienne Commission Centrale de Sécurité (CCS) en 2021 a été un sujet de discussions parmi les professionnels de la sécurité incendie et de la construction. Un certain nombre de personnes auditionnées dans le cadre du groupe de travail ont exprimé des regrets quant à cette décision.

Ces regrets sont souvent liés à la perte d'une **instance nationale unique et centralisée** qui apportait une doctrine claire et une interprétation uniforme des règlements de sécurité pour les Établissements Recevant du Public (ERP) et les Immeubles de Grande Hauteur (IGH). La CCS était perçue comme un garant de la cohérence et de l'équité dans l'application des règles sur l'ensemble du territoire, évitant ainsi des disparités entre les départements. Sa disparition a, pour certains, laissé un vide en termes d'expertise de haut niveau et de capacité à arbitrer des situations complexes ou innovantes en matière de sécurité incendie (homogénéité des demandes/interprétation).

Les personnes auditionnées expriment également un regret profond concernant le manque d'effectivité de certaines dispositions légales ou réglementaires existantes. Malgré des outils comme le droit à l'expérimentation ou les possibilités de dérogation, ces mécanismes peinent à produire les effets escomptés sur le terrain.

Ce constat d'inefficacité conduit à une proposition concrète : la création d'une commission de médiation dédiée au reconditionnement d'actifs. L'objectif est clair : disposer d'une instance capable de faciliter la mise en œuvre de ce principe, face aux inerties ou aux blocages rencontrés dans les processus actuels.

Proposition 13

Il est proposé de créer une commission centrale dédiée au reconditionnement d'actifs. Cette commission aura pour objectif de faciliter le reconditionnement d'actifs et d'éviter les surréglementations locales, homogénéiser les pratiques, créer une doctrine du reconditionnement et faciliter la « prise de risques » des acteurs.

De compétence nationale, rassemblant de façon collégiale l'ensemble des expertises techniques nécessaires, la commission dédiée a pour mission de :

1. Formuler des avis sur le plan technique (dont sécurité incendie) pouvant faire l'objet selon les situations de dérogation(s) prise(s) par le Préfet et/ou l'autorité compétente en matière d'urbanisme en ayant pour mission d'éviter les surréglementations, comme il en existe aujourd'hui au niveau local ;
2. en l'absence d'une réglementation déjà constituée pour le reconditionnement, être compétent pour définir de façon empirique une doctrine du reconditionnement constituant progressivement un corpus de règles qui pourra être ajusté au cas par cas, et évoluer dans une démarche de retour d'expérience et d'apprentissage continu ;
3. Être la seule autorité responsable des risques techniques liés à la transformation d'actifs : son Président, comme tout agent public, bénéficiera de la protection fonctionnelle, en cas de poursuite civile ou pénale à la suite d'un avis problématique.
4. Rendre des avis, fondant des décisions pouvant faire l'objet d'un recours gracieux ou contentieux par le pétitionnaire auprès des tribunaux administratifs.

La création d'une telle commission nécessiterait de passer par la voie législative (loi ou ordonnance) en adoptant un article L. dans le code de la construction et de l'habitation de type :

« A l'échelle nationale, est créée avant le 1^{er} janvier 2026, auprès du Premier Ministre, une commission centrale du reconditionnement d'actifs présidée par une personnalité qualifiée qu'il désigne.

Dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat, cette commission est composée des collèges suivants :

1. De représentants de l'Etat, notamment du ministère de l'Intérieur, et du ministère du logement, et du Ministère de la transition écologique.
2. De représentants des régions, des établissements publics de coopération intercommunale visés à l'article L. 441-1-1 et des communes ;
3. De personnalités qualifiées choisis en raison de leur expertise scientifique et technique dans le domaine du reconditionnement d'actifs ;
4. De personnalités qualifiées représentant les maîtres d'ouvrage agissant dans le domaine du reconditionnement d'actifs.

La commission centrale peut être saisie par toute personne physique ou morale pour les motifs suivants :

1. Saisine pour médiation : en cas de difficultés persistantes, notamment en cas de délais anormalement longs, avec une autorité ou service compétents, ou, le cas échéant, une copropriété, le pétitionnaire, par l'intermédiaire d'un architecte, peut demander l'organisation d'une médiation
2. Saisine pour un avis valant rescrit technique : en amont d'un dépôt de permis de construire, le pétitionnaire peut demander un rescrit²⁸.
3. Saisine pour droit de dérogation ou d'adaptation de la règle : la commission formalise un avis préalable permettant à l'autorité compétente²⁹ de fonder sa décision dans le cas où un droit de dérogation, avec ou sans compensation, ou d'adaptation de la règle au contexte bâti, (cf. proposition suivante) serait reconnu. »

A l'appui des demandes de saisine, le pétitionnaire pourra présenter des éléments venant estimer l'impact en termes de carbone / ressource évité, coûts et délais.

En cas de contestation de la décision, fondé sur un avis de la commission de médiation, le requérant aurait la possibilité de déposer deux types de recours :

- Le recours gracieux devant la commission de médiation
- Le recours contentieux « en annulation » ou « pour excès de pouvoir » au tribunal administratif

Moyens humains : l'animation de cette commission nécessitera un secrétariat technique permettant d'instruire les dossiers et de mobiliser le cas échéant des expertises techniques extérieures.

Ce secrétariat technique aurait aussi pour mission de compiler les cas et toutes les données permettant d'affiner les doctrines selon les principes d'une « organisation apprenante ».

Moyens financiers : sont envisagés pour financer un budget minimal deux solutions alternatives et/ou complémentaires :

- Une contribution forfaitaire en cas de saisine, le cas échéant fonction de la taille de l'immeuble concerné et de la complexité du dossier, versée par le pétitionnaire ;
- Une dotation issue du budget de l'Etat.

Indicateur annuel de réussite : émissions carbone et déchets de ressources évités.

Perspectives d'évolution

À moyen terme, et après une période suffisante (5 ans) de fonctionnement de la commission de médiation dédiée au reconditionnement d'actifs, les pouvoirs publics pourront évaluer s'il y a lieu de formaliser la doctrine sous la forme d'une réglementation, en s'appuyant sur les retours d'expériences.

Ces orientations permettront de mieux encadrer la transformation des bâtiments, en assurant une meilleure articulation entre les impératifs techniques et les réalités des projets.

²⁸ Un rescrit est un acte administratif donné par écrit qui fournit une réponse à une question écrite, posée par une personne, et détaillant le contexte et les conditions précises du problème évoqué.

²⁹ Au Maire, dans le cadre des dérogations prévues dans le Code de l'urbanisme, ou au préfet, si à titre expérimental un droit de dérogation serait reconnu au préfet dans le domaine de la transformation d'immobilier d'entreprise en immeuble d'habitation

Expérimenter un droit de dérogation reconnu au préfet dans le cadre de la transformation d'immobilier d'entreprise en immeuble d'habitation

Sources d'inspiration :

Le décret n° 2017-1845 du 29 décembre 2017 relatif à l'expérimentation territoriale d'un droit de dérogation reconnu au préfet

Le rapport sénatorial sur [Le pouvoir préfectoral de dérogation, un outil au service des territoires ?](#)

Diagnostic et enjeux :

L'article 37-1 de la Constitution française, introduit par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, permet à la loi et au règlement de comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental.

Dans ce domaine, [le décret du Premier ministre du 29 décembre 2017](#) relatif à l'expérimentation territoriale d'un droit de dérogation reconnu au préfet ouvre, pour une durée de deux ans, la possibilité de déroger à des normes arrêtées par l'administration de l'État, telles que des décrets du Premier ministre ou des arrêtés ministériels. Cette possibilité de dérogation prend la forme de décisions non réglementaires relevant de la compétence du préfet. Ce pouvoir ne permet pas de déroger à des normes réglementaires ayant pour objet de mettre en œuvre une disposition législative. Il ne permet pas davantage au préfet de prévoir une dérogation générale et permanente : le cadre réglementaire de la décision demeure.

C'est sur ces bases qu'il est proposé d'articuler le fonctionnement de la commission de médiation dédiée au reconditionnement d'actifs.

Proposition 14 :

Il est proposé de publier un décret relatif à l'expérimentation territoriale d'un droit de dérogation reconnu au préfet dans le domaine de la transformation d'immobilier d'entreprise en immeuble d'habitation

A titre expérimental et pendant une durée de cinq ans à compter de la publication du présent décret, les préfets des régions d'Île-de-France, Auvergne-Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Grand Est, Nouvelle Aquitaine peuvent déroger à des normes arrêtées par l'administration de l'Etat.

Dans le cadre de la transformation d'immobilier d'entreprise en immeuble d'habitation, le préfet peut faire usage de la faculté de dérogation pour prendre des décisions non réglementaires relevant de sa compétence dans les matières suivantes :

- 1° Aménagement du territoire et politique de la ville ;
- 2° Construction, logement et urbanisme ;
- 3° Emploi et activité économique ;
- 4° Protection et mise en valeur du patrimoine culturel ;
- 5° Sécurité incendie et secours ;
- 6° Subventions, concours financiers et dispositifs de soutien en faveur des acteurs économiques, des associations et des collectivités territoriales.

Créer un permis de démolir suspensif

Source : Le Code de l'urbanisme et code général des impôts
Le Code de l'urbanisme

Diagnostic :

Face à des bâtiments de bureaux devenus obsolètes, de nombreux propriétaires pourraient être tentés de les démolir pour réduire leurs charges fiscales, en l'absence de perspectives de transformation ou de reconversion claires. Cette démolition "par défaut" conduit à des "dents creuses" et à une perte de potentiel urbain. De plus, c'est un échec sur le plan environnemental (émission nouvelle de carbone, nouveaux déchets).

La mission attire l'attention sur le fait qu'il est impossible d'inciter au reconditionnement d'actifs sans prévoir un dispositif administratif et fiscal plus rapide et moins pénalisant que ce qui existe pour la démolition reconstruction, faute de quoi celle-ci sera le plus souvent la solution la plus attractive.

Proposition 15 :

Il est proposé de créer un "Permis de Démolir Suspensif" (PDS) dont l'objectif primordial est **environnemental : réutiliser plutôt que démolir et reconstruire, adapter plutôt que démolir. L'enjeu principal est d'éviter les démolitions irréversibles sans stratégie** : le PDS ne bloque pas la démolition, mais il s'assure que celle-ci n'intervienne qu'après avoir **objectivement exploré toutes les alternatives raisonnables** de transformation.

Il s'agit de rendre l'inaction coûteuse et d'activer une dynamique positive collective. Le PDS organise une "mise en tension productive" entre le destin de démolition d'un bâtiment et la possibilité d'un projet de transformation. Il s'applique lorsque ni la collectivité, ni le propriétaire, ni le marché ne peuvent seuls débloquer la situation. Il permet au propriétaire de sortir de l'immobilisme, à la collectivité d'éviter une disparition irréversible, et au marché de se positionner sur des actifs jusque-là invisibles ou non rentables.

Le PDS est proposé comme un outil innovant pour **anticiper et encadrer la démolition d'actifs tertiaires en fin de vie**, afin de favoriser leur transformation plutôt que leur simple disparition. Il vise à rompre l'attentisme des propriétaires et des collectivités locales en créant un cadre temporaire incitant à la réflexion collective pour éviter tout ou partie des démolitions.

Le dispositif du PDS poursuit des objectifs précis :

- **Créer un signal visible** : un bâtiment en fin de cycle, loin d'être un simple point de vacance, devient une **opportunité de mutation potentielle** clairement identifiable sur le territoire. A cette fin, le dispositif prévoit **une obligation de partage d'informations** : le propriétaire transmet un dossier technique minimal (plans, diagnostics) à l'autorité compétente en matière d'urbanisme pour qu'il soit rendu public pendant toute la durée du dispositif (accessible en mairie) de sorte que d'autres porteurs de projets puissent également se positionner.
- Un cadre temporaire incitant à la réflexion collective pendant une durée de deux ans en appliquant la fiscalité existante comme si le bâti était démoli :
 1. D'un point de vue juridique, il s'agirait de créer un permis de démolir suspensif d'une durée de deux ans dans le code de l'urbanisme pouvant s'appliquer sur l'ensemble du territoire

-
2. D'un point de vue fiscal, pendant la période de deux ans, seule la taxe foncière sur les propriétés non-bâti s'applique et un délai de grâce est accordé pour l'ensemble des autres **impositions directes et indirectes assises sur le patrimoine immobilier** : la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe sur les bureaux, et toute autre taxe ou redevance locale ou nationale liée à la détention de l'immeuble sont **suspendues et le détenteur de l'actif est exonéré de toute majoration ou pénalité de retard**.

Ce cadre créé déjà une incitation aux différentes parties prenantes à « jouer le jeu » : d'une part, cela incite le propriétaire à rentrer dans le dispositif et, d'autre part, place en tension la collectivité publique qui doit se « projeter » immédiatement dans une situation où il n'y aurait plus de recette fiscale autre que la TFPNB en cas de démolition.

L'issue du délai de grâce vise à inciter le propriétaire à porter un projet de transformation :

Pour transformer le délai de grâce en exonération, le propriétaire³⁰ doit au terme du dispositif avoir retiré son permis de démolir et déposé un permis de construire portant un projet de transformation d'un immobilier d'entreprise en habitation ou de rénovation vers un bâtiment tertiaire réversible. L'enjeu est de l'inciter à un objectif de résultat (la non-démolition, avec un projet alternatif formalisé). Si ces conditions ne sont pas respectées, les impositions suspendues deviennent immédiatement exigibles, sans application rétroactive des majorations et pénalités pour la période initiale de deux ans. Le propriétaire pourra alors, s'il le souhaite, poursuivre sa procédure de démolition.

Créer les conditions d'éligibilité des opérations de transformations d'actifs aux certificats d'économie d'énergie

Sources :

Les articles L. 221-1 à L.222-10 du Code de l'énergie

Les articles R. 221-1 à R.222-12 du Code de l'énergie

L'arrêté du 29 décembre 2014 relatif aux modalités d'application du dispositif des certificats d'économies d'énergie

L'arrêté du 4 septembre 2014 fixant la liste des éléments d'une demande de certificats d'économies d'énergie et les documents à archiver par le demandeur

L'arrêté du 28 septembre 2021 relatif aux contrôles dans le cadre du dispositif des certificats d'économies d'énergie

Diagnostic :

Le groupe de travail a également approfondi la question de l'articulation des certificats d'économie d'énergie (CEE) avec les opérations de transformations de bâtiment tertiaire en bâtiment résidentiel. Comme sur bien d'autres sujets, le cadre de ce dispositif a été construit sans intégrer les opérations de transformations dans le champ de la réflexion, avec un dispositif cloisonné entre les fiches d'opération standardisée de bâtiment résidentiel (BAR) et de bâtiment tertiaire (BAT).

³⁰ Pendant la période, le propriétaire a pu changer, car le dispositif avec la mise à disposition de documents rendus publics vise aussi à ouvrir la porte à des discussions avec d'autres porteurs de projet. Dans ce cas, les conditions s'appliquent, avec un partage du délai de grâce/exonération au *pro rata temporis*, sauf autres dispositions prévues dans l'acte de cession de l'actif.

Selon certaines interprétations, en l'état actuel de l'organisation institutionnelle, la rénovation pourrait être considérée au titre du bâtiment de départ (ici bâtiment tertiaire) ou de celui de destination (ici bâtiment résidentiel). Toutefois, l'annexe 1 de la fiche d'opération standardisée de bâtiment résidentiel (BAR) pose la question de savoir si oui ou non la condition suivante est respectée : « bâtiment résidentiel existant depuis plus de 2 ans à la date d'engagement de l'opération ». Ce type de formulation appliquée aux opérations de transformation d'un bâtiment tertiaire en bâtiment résidentiel est de nature à susciter des interrogations pour les acteurs auditionnés : le bâtiment existe bien depuis plus de deux ans, mais devient seulement au moment des travaux un bâtiment résidentiel « reconditionné ».

Lors de l'échange de la mission avec la DGEC, celle-ci a toutefois précisé que le cas des transformations de bureau en logement n'était à ce jour pas prévu, et que le calcul du gain énergétique dans le cadre d'une fiche standardisée pour une telle transformation poserait la question de la situation de référence à prendre en compte. L'utilisation du mécanisme des opérations spécifiques (au cas par cas donc) a également été évoqué.

Il convient également d'attirer l'attention sur le fait que certaines catégories de transformations d'actifs sont déjà éligibles de plein droit aux CEE quand ils s'inscrivent dans la fiche d'opération standardisée de bâtiment tertiaire (BAT) : c'est le cas par exemple de la transformation de bureaux en hôtels qui demeurent une activité de type tertiaire, relevant dans le cadre de notre étude de la catégorie d'hébergement.

Proposition 16

Il est proposé que les conditions d'éligibilité des opérations de transformations d'actifs aux certificats d'économie d'énergie soient instruites et précisées par la Direction générale de l'énergie et du climat.

Publier un décret attribuant à la cour administrative d'appel de Paris le contentieux des opérations d'urbanisme, d'aménagement et de maîtrise foncière des sociétés agréées foncière de transformation d'actifs

Source : Le code de justice administrative, notamment ses articles L. 211-1, L. 211-2, L. 232-3, L. 311-1, L. 321-1, R. 311-1, R. 311-2, R. 811-1 et R. 811-1-1;

Source d'inspiration :

- Décret n° 2018-1249 du 26 décembre 2018 attribuant à la cour administrative d'appel de Paris le contentieux des opérations d'urbanisme, d'aménagement et de maîtrise foncière afférentes aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024
- Dispositif « *fast lane* » existant dans la région Bruxelles Capitale.

Diagnostic :

Les opérateurs signalent un nombre croissant de recours sur les permis de construire, même pour des transformations moins nuisibles que les constructions neuves. Ces recours, outre la perte de temps qu'ils génèrent, sont souvent une tentative du requérant d'obtenir une « transaction ».

Or, le temps représente un coût caché significatif pour les porteurs de projet. Le taux de rendement interne (TRI) d'une opération se calcule d'un point de vue comptable dès le premier euro investi. Les opérations de transformation sont intrinsèquement plus longues, nécessitant en moyenne 60 mois contre 48 mois pour la production de bâtiments neufs.

Par ailleurs, la proposition n°8 du groupe de travail modèle économique et financement de la transformation de bureaux en logements de Mme BOUYER et M. LÉPINE (juillet 2025) propose de créer des véhicules dédiés aux transformations « foncières de transformation de bureaux » (« FTB »).

Proposition 17 :

Il est proposé de publier un décret attribuant à la cour administrative d'appel de Paris le contentieux des opérations d'urbanisme, d'aménagement et de maîtrise foncière des sociétés agréées « foncière de transformation de bureaux » ou, à défaut, les mêmes opérations contribuant à la création d'au moins 1 000 m² de surface de plancher d'habitation issus de la transformation d'immobilier d'entreprise.

Renforcer les obligations documentaires pour améliorer la transparence de l'information sur le potentiel de transformation des actifs

Source : La loi n°65-557 du 10 juillet 1965

Le décret n°2001-477 du 30 mai 2001 fixant le contenu du carnet d'entretien de l'immeuble

La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

Diagnostic :

Faciliter la conservation et la transmission des documents techniques et administratifs tout au long du cycle de vie du bâtiment est un enjeu crucial pour faciliter la transformation d'actifs.

Le premier enjeu est l'amélioration de la connaissance et de la gestion du bâtiment, en cherchant d'une part, à centraliser l'ensemble des informations (plans, schémas techniques, rapports d'intervention, garanties, manuels d'utilisation des équipements, diagnostics, etc.) ce qui permet d'avoir une connaissance approfondie de l'actif, et d'autre part, en constituant un historique complet (toutes les interventions, modifications et maintenances effectuées, offrant un historique précis qui facilite les décisions futures).

Le deuxième enjeu consiste à avoir des preuves de conformité : il s'agit de rassembler tous les certificats de conformité, rapports de contrôle réglementaire (sécurité incendie, amiante, plomb, etc.), prouvant que le bâtiment respecte les normes en vigueur. Une meilleure traçabilité des interventions et des équipements contribue à la sécurité des occupants et à la prévention des litiges.

Dans l'immobilier, il existe deux carnets permettant de rassembler toute ou partie de ces informations et documents clefs : d'une part, le carnet d'entretien de l'immeuble créé pour les copropriétés est une obligation de l'article 18 de la loi n°65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis : l'immobilier d'entreprise étant rarement dans des copropriétés, ce carnet d'entretien est peu répandu alors qu'il pourrait être utile pour les opérations de transformations d'actifs.

Par ailleurs, la loi climat et résilience a rendu obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2023 le carnet d'information du logement (CIL) visant à centraliser les informations relatives aux caractéristiques et aux performances énergétiques du logement, ainsi qu'aux travaux réalisés pour faciliter et accompagner les futurs travaux d'amélioration énergétique.

Proposition 18 :

Il est proposé d'étendre le principe du carnet d'entretien/carnet d'information aux actifs tertiaires pour la conservation et la transmission des documents techniques et administratifs.

Proposition 19 :

Il est proposé de créer un diagnostic de l'existant et du potentiel de transformation pour les actifs tertiaires en vacance structurelle pour éclairer de façon objective la puissance publique et les acteurs privés sur l'arbitrage entre transformation et démolition-reconstruction.

Dans cette perspective, le CSTB pourrait être sollicité pour cadrer la mission de préfiguration d'un tel diagnostic et formuler des objectifs clairs (relevé géomètre, sondages structurels, analyse des documents d'exécution, calcul des performances des éléments, compatibilité avec la réglementation en vigueur...)

Publier un décret créant un véritable régime de sécurité incendie global pour les immeubles de moyenne hauteur, intégrant les enjeux de mixité d'usage et de réversibilité

Source : L'article 30 de la loi ELAN (n° 2018-1021 du 23 novembre 2018)

Diagnostic en enjeux :

Le décret attendu en application de l'article 30 de la loi ELAN (n° 2018-1021 du 23 novembre 2018) vise à définir un régime unique de sécurité incendie applicable aux Immeubles de Moyenne Hauteur (IMH), c'est-à-dire aux bâtiments dont le plancher bas du dernier niveau est situé entre 28 et 50 mètres. À ce jour, ce décret n'a pas été publié, alors même qu'il est crucial pour résoudre une incohérence majeure du droit applicable.

En effet, en matière de sécurité incendie, les immeubles à usage de bureaux basculent dès 28 mètres dans le régime contraignant des Immeubles de Grande Hauteur (IGH), tandis que les logements bénéficient d'un corpus réglementaire plus souple jusqu'à 50 mètres (logement 4e famille). Ce décalage crée une asymétrie réglementaire lourde de conséquences : il freine les projets de transformation d'immeubles tertiaires vacants en logements et rend quasiment impossible la réalisation de bâtiments mixtes ou réversibles à ces hauteurs.

Plus largement, l'absence d'un cadre réglementaire adapté aux IMH obère la réversibilité du bâti, la densification qualitative et la mixité des usages, alors même que les enjeux contemporains imposent au

contraire de favoriser des bâtiments capables d'évoluer dans le temps, en cohérence avec les impératifs de sobriété foncière, de réduction de l'empreinte carbone, et d'adaptation aux besoins fluctuants des territoires.

La publication de ce décret est ainsi une condition indispensable pour faire émerger un urbanisme de projet capable d'agir à l'échelle, notamment via des opérations de requalification à haute valeur ajoutée environnementale et urbaine.

Une telle évolution est d'autant plus cruciale que, dans le cadre d'une stratégie territorialisée, les sociétés de transformation foncière et immobilière devront arbitrer entre différentes options pour revaloriser le foncier existant. Sur dix bâtiments, il est ainsi estimé sur la base d'échanges avec des professionnels du secteur que six pourraient faire l'objet d'un rehaussement pour densifier en respectant les contraintes ZAN, deux pourraient être transformés à l'identique grâce à un cadre plus souple, et deux autres rendus à la pleine terre (parcs ou jardins). Or ce type de scénarisation ne pourra voir le jour sans un assouplissement normatif adapté aux bâtiments de 50 mètres.

Proposition 20 :

Travailler activement sur le décret prévu à l'article 30 de la loi ELAN, en définissant un régime propre aux immeubles de moyenne hauteur jusqu'à 50 mètres, qui ne relève ni du régime logement 4e famille, ni du régime IGH, mais d'un corpus spécifique applicable à la mixité d'usages et à la réversibilité du bâti.

Ce décret devra intégrer les exigences de sécurité incendie adaptées à ces hauteurs, tout en permettant une transformation souple, proportionnée aux risques réels, afin de massifier les projets de reconversion dans les tissus urbains existants. Il constituerait ainsi un levier réglementaire décisif pour rendre possible une approche industrielle de la transformation, au service des objectifs environnementaux, économiques et sociaux portés par la stratégie nationale ZAN.

Créer de façon préventive un dispositif activable par le Préfet en cas de risque avéré de « crise systémique »

Sources : Le Code de l'urbanisme

Diagnostic :

Au regard des éléments de contexte évoqué dans la première partie, avec une aggravation continue de la crise des bureaux, auxquels sont associés les risques financier et systémique, d'une part, et de risque urbain et social des « déserts de bureaux », d'autre part, il convient d'anticiper en portant une réflexion sur le « worst case scenario » nécessitant des solutions de « dernier recours ».

Il est rappelé que l'adoption de la proposition de loi de M. le député DAUBIÉ a ouvert la possibilité à l'autorité compétente en matière d'urbanisme de déroger aux règles du PLU. Toutefois, cette possibilité de dérogation pourrait ne pas être utilisée en cas d'opposition politique locale à une démarche de transformation d'actifs qui pourtant s'avèrerait nécessaire dans le cas d'un risque avéré de « crise systémique ».

La mission estime qu'au-delà d'un seuil de 20% de taux de vacance dans un quartier de bureaux, des risques importants sont encourus et que, si nécessaire, une action publique doit mettre en œuvre de nouveaux leviers institutionnels pour éviter de potentielles pertes de temps et d'opportunité de résorption de la vacance.

Proposition 21 : Créer de façon préventive un dispositif activable par le Préfet en cas de risque avéré de « crise systémique » dans les zones où la vacance structurelle dépasse 20%. Ce dispositif pourrait consister en une habilitation législative permettant au Préfet de bénéficier de la possibilité :

- 1) D'accorder sans délai une dérogation aux règles du PLU si un changement de destination est nécessaire.
- 2) De délivrer des Permis-Etat, après avis consultatif du Maire et du Président de l'EPCI concerné.

Bibliographie

Ardoino, Jacques, 2011, *Les termes de la complexité*, Hermès, La Revue. 2011. N° 60, pp. 135-137.

Cheuvreux, Canal architecture, Sarment & Nouvel Acte, 2025, *La transformation de bureaux en logements, beaucoup de bruit pour rien ?*, autoédition.

Coulondre, Alexandre, D'Orazio, Anne, Jourdheuil, Anne-Laure, & Julliard, Claire 2024, *La transformation des locaux d'activités en logements : le bureau qui cache la diversité*, Politiquedulogement.com

Fromantin, Jean-Christophe, 2025, *La crise des quartiers d'affaires : préfiguration d'un nouveau cycle socioterritorial*, thèse de doctorant en sciences de gestion, Université Paris 1 – Panthéon Sorbonne

Girometti, Laurent, & Leclercq, François, *Rapport de la mission sur la qualité du logement. Référentiel du logement de qualité*, Septembre 2021.

Hess, Charlotte et Ostrom, Elinor, 2007. *Understanding Knowledge as a Commons. From Theory to Practice*. MIT press. Cambridge.

Nappi-Choulet, Ingrid, 2010, *L'immobilier d'entreprise : analyse économique des marchés*, Economica.

Shift Project, 2021, *Habiter dans une société bas-carbone*.

Yché, André, 2024, *Pour une nouvelle économie immobilière : propositions destinées à faciliter l'émergence d'une industrie de la transformation d'actifs immobiliers*. Rapport à l'attention du Ministre délégué au logement, M. Guillaume Kasbarian.

Annexes

Annexe 1 – Lettre de mission



MINISTÈRE CHARGÉ DU LOGEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

La ministre

Réf : MCL/2025-03/12135

Paris, le 02 AVR. 2025

Monsieur Laurent GIROMETTI
Directeur général
EPAMARNE EPAFRANCE
8 Avenue André-Marie-Ampère
CS 71058 - Champs-sur-Marne
77447 MARNE LA VALLÉE
CEDEX 2

Monsieur le Directeur général,

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.

Localement, plusieurs collectivités se sont également saisies de la réflexion autour de l'avenir des zones commerciales et des zones d'activités. Beaucoup d'entre elles sont aujourd'hui touchées par la vacance ou l'obsolescence progressive, appelant à déployer des solutions innovantes pour les revitaliser et leur apporter une plus grande diversité fonctionnelle. Le Gouvernement a ainsi lancé, en septembre 2023, un plan de transformation des zones commerciales, dont les 74 lauréats ont été sélectionnés en mars 2024 en vue de bénéficier d'un soutien en ingénierie comme en financement.

Si de nombreuses actions ont ainsi été initiées autour du modèle économique de la transformation immobilière, les obstacles techniques et réglementaires restent nombreux et insuffisamment objectivés. Dans le champ de l'urbanisme, plusieurs textes législatifs, à l'instar de la proposition de loi du député Daubié, susmentionnée, ont déjà permis certaines avancées afin de débloquer les verrous réglementaires relevés par les porteurs de projet.

Un travail équivalent doit désormais être mené autour des règles et normes de construction qui régissent les opérations de transformation immobilière, afin notamment d'approfondir la possibilité de les faire converger entre différents types de destinations.

En effet, si les opérations de transformation d'actifs sont aujourd'hui plus nombreuses, elles restent à chaque fois des opérations singulières, contraintes par les caractéristiques du bâti existant et de son environnement, qui peinent à faire émerger une pratique étendue, voire généralisée.

D'un point de vue technique, les caractéristiques du bâtiment d'origine telles que son gabarit, la nature de sa façade, la structure du gros œuvre, l'existence ou non de parkings, la présence d'amiante dimensionnent de façon très significative, voire conditionnent, la faisabilité d'une opération.

L'usage initial du bâtiment conditionne également la distribution des surfaces et les modalités de mise en œuvre de certaines réglementations de sécurité, notamment concernant la protection des occupants contre les risques d'incendie ou d'intrusion.

Ces difficultés, comme les contraintes engendrées sur l'activité existante, ou la perte de surfaces commercialisables, impactent directement le coût de revient des opérations de transformation, excédant souvent celui des projets de destruction-reconstruction.

En dehors du seul critère du coût, les exigences applicables à différents types de bâtiment selon leur destination, leur hauteur, ou leur usage initial, notamment en matière de risque incendie, d'acoustique et vibratoire, de charges admissibles ou d'accessibilité diffèrent largement, constituant ainsi autant de freins à ces transformations. La réversibilité des bâtiments reste insuffisamment prise en compte au moment de leur conception initiale, ce qui permettrait pourtant d'en faciliter le changement d'usage au cours de leur cycle de vie.

La situation est similaire sur les exigences énergétiques et environnementales, les bâtiments de bureaux étant généralement conçus avec des caractéristiques qui diffèrent considérablement des bâtiments résidentiels, puisque n'ayant pas le même usage.

Je souhaite vous confier le copilotage, aux côtés de Roland Cubin, Directeur général Délégué de Groupama Immobilier et de Julien Antoine, Directeur du pôle transformation d'actifs de Bouygues Construction, d'un groupe de travail chargé de formuler des propositions de nature à simplifier les réglementations applicables à la transformation d'actifs, en vue d'inciter à l'émergence de ces projets, de faciliter leur conduite et de réduire leur coût.

Vous fonderez ces propositions sur un diagnostic établi grâce aux retours d'expérience collectés auprès des porteurs de projets de divers types d'opérations, concernant différentes typologies, différents territoires et parvenus à différents stades de maturité. Vous mettrez en évidence les véhicules législatifs, réglementaires ou d'autre nature (éventuellement normatif) nécessaires à l'adaptation de ces exigences. Vous pourrez également vous appuyer sur les réflexions menées dans d'autres pays ou sur le cadre juridique qui y régit la transformation d'actifs, en vue de s'inspirer des meilleures pratiques européennes en la matière. Vous étudierez en particulier les pistes pour renforcer la prise en compte de la réversibilité du bâti dès sa conception.

Un second groupe de travail est lancé en parallèle afin de formuler des propositions sur le modèle économique des transformations, vous veillerez à assurer une coordination de vos travaux respectifs avec les deux copilotes que sont Nadia Bouyer et Xavier Lépine.

Enfin, vous pourrez compléter vos travaux par l'analyse des conditions juridiques de réalisation d'opérations multisites, dans le cadre desquelles un taux de densification minimal pourrait être institué.

Un second groupe de travail est lancé en parallèle afin de formuler des propositions sur le modèle économique des transformations, vous veillerez à assurer une coordination de vos travaux respectifs avec les deux copilotes que sont Nadia Bouyer et Xavier Lépine.

Enfin, vous pourrez compléter vos travaux par l'analyse des conditions juridiques de réalisation d'opérations multisites, dans le cadre desquelles un taux de densification minimal pourrait être institué.

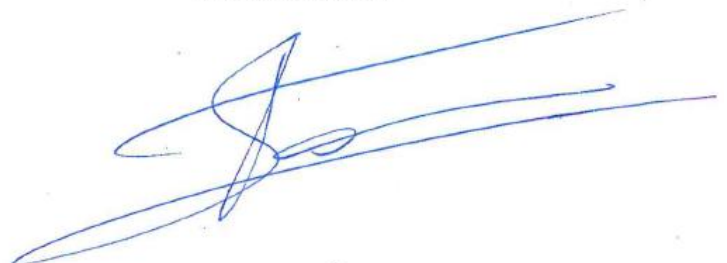
Les services de mon administration se tiennent à votre disposition pour appuyer votre démarche.

Vous veillerez à me transmettre d'ici le 3 juin 2025 un premier point d'étape de votre mission, avant de finaliser vos propositions pour fin juillet 2025.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Directeur général, l'expression de ma considération distinguée.

Bien cordialement

Valérie LÉTARD



Annexe 2 – Liste des personnes auditionnées ou ayant soumis une contribution écrite

*Les personnes n'ayant pu se rendre aux auditions, mais ayant soumis des contributions écrites sont marquées d'un astérisque « * »*

Promoteurs immobiliers

1. Mme Delivré, responsable développement transformation d'actifs Linkcity France
2. Mme Leroy, présidente de Vinci Immobilier
3. Mme Peyricot*, directrice de cabinet et des relations institutionnelles, Fédération des promoteurs immobiliers
4. M. Barbarin, directeur général du pôle fiscal de Nexity Héritage
5. M. Gerad Lodetti, directeur général délégué de Linkcity France
6. M. Giboire*, Président du Groupe Giboire

Opérateurs

7. M. Doublier, directeur général de Brownfields
8. M. Ferré, directeur de la promotion chez Novaxia,
9. M. Labadie, directeur de cabinet et directeur des affaires publiques de Novaxia.
10. M. Tréguier, président de Kareg IM

Notaires/avocats

11. Me Baillon, avocate associée d'Enjea Avocats
12. Me Burthe-Mique, notaire associé du groupe Monassier.
13. Me Raunet, notaire associé et directrice générale de l'Etude Cheuvreux
14. Me Theret, notaire du groupe Monassier

Observatoires / Chercheurs

15. Mme Drozd, chercheuse associée au LATTs, Ecole des Ponts ParisTech.
16. Mme Galiègue, directrice générale déléguée de l'IEIF
17. M. Coulondre, docteur en sociologie, chercheur associé au Lab'URBA (Université Gustave Eiffel)
18. M. Pitrou, directeur de recherche au CNRS, responsable scientifique de la Chaire Ville Métabolisme à l'Université PSL.

Investisseurs

19. Mme Aulagnon, présidente de la Fédération des entreprises immobilières
20. Mme Charles-Péronne, déléguée générale de la Fédération des entreprises immobilières
21. Mme Clara Dona-Hié, head of investment & asset management, Amundi
22. M. Aunidas*, directeur real assets, AXA IM
23. M. Calmel, team head asset management (ALLIANZ)
24. M. Drouaud, directeur du pôle résidentiel chez Covivio
25. M. Hadjiev, head of real estate development Europe, PIMCO Prime Real Estate,
26. M. Virondaud, directeur général adjoint d'Icade Promotion en charge de l'immobilier d'entreprise

Bailleurs sociaux

-
27. Mme Bélard du Plantys, directrice générale de Paris Habitat
 28. Mme Schwoerer, directrice générale adjointe en charge de la maîtrise d'ouvrage et du développement
 29. M. Laget, membre du directoire, directeur général adjoint en charge du développement et des partenariats chez CDC Habitat
 30. M. Rousseau, directeur général adjoint, Direction habitat et transitions urbaines d'I3F
 31. M. Saraïs, responsable du département Architecture, qualité d'usage & biodiversité de l'Union sociale pour l'habitat

Acteurs publics disposant d'actifs en cours de transformation

32. Mme Le Guillou, directrice générale de la Foncière de transformation immobilière
33. M. Anantharaman, directeur général adjoint d'Action Logement Immobilier
34. M. Chomarat, directeur technique de la Foncière de Transformation Immobilière
35. M. Resplandy-Bernard, directeur de la Direction de l'immobilier de l'État.

Aménageurs

36. Mme Crestin, directrice de la stratégie de Paris La Défense
37. Mme Dufournier, directrice générale adjointe de la SPL CITALLIA
38. M. Guice, directeur général de Paris La Défense
39. M. Perraud, directeur du développement de la SPL Lyon Part-Dieu
40. M. Sainte Fare Garnot, directeur général de la SPL Lyon Part-Dieu

Constructeurs

41. M. Ambroselli, directeur de l'ingénierie chez Vinci Construction France
42. M. Anfray, directeur d'agence chez ADIM Île-de-France logement.
43. M. Bouthillon, membre du bureau national du pôle habitat de la Fédération Française du Bâtiment
44. M. Fabri, directeur d'agence adjoint de GCC
45. M. Michaux, directeur de la SAS Eiffage Construction Résidentiel et Fonctionnel
46. M. Serri, délégué national aux affaires techniques du pôle habitat de la Fédération Française du Bâtiment
47. M. Suadeau, directeur du développement de SAS Eiffage Construction Résidentiel et Fonctionnel

Bureaux de contrôle / organismes de certification

48. Mme Dahan, directrice régionale Île-de-France de Bureau Veritas
49. Mme Tikhonoff, directrice développement et opérations chez Certivea
50. M. Abou Chaaya, directeur régional Île-de-France-Nord, référent en transformation d'actifs
51. M. Baron, président de BTP Consultants
52. M. Brugeilles, directeur des affaires publiques, réglementation et prospective de Capital Energy (Bureau Veritas)
53. M. Desbarrières, directeur général du groupe Qualitel
54. M. Matillon, président-directeur général Bureau Veritas Construction
55. M. Pettex-Sorgue, vice-président exécutif de Socotec

Architectes

56. Mme Chevrin, chargée de mission du Conseil National de l'Ordre des Architectes

-
- 57. Mme Cloez, architecte associée, directrice pôle habitat, de l'agence Arte Charpentier
 - 58. Mme Garin, architecte associée de l'agence Plurielles Architectes
 - 59. M. Berranger, architecte, conseiller national du Conseil National de l'Ordre des Architectes
 - 60. M. Chiambaretta, architecte fondateur de l'agence PCA-Stream
 - 61. M. Le Gall, architecte associé, directeur général de l'agence Arte Charpentier
 - 62. M. Mangeot, directeur d'agence de l'agence PCA-Stream
 - 63. M. Rubin, architecte, co-fondateur de l'agence Canal Architecture
 - 64. M. Zweyacker, architecte associé fondateur de l'agence ZWA

CSTB

- 65. Mme Golhen, responsable de division Economie Circulaire et Analyse des Filières au CSTB
- 66. Mme Guigou Carter, ingénieure à la division acoustique, vibration, éclairage et électromagnétisme au CSTB
- 67. Mme Macé, chef de projet Economie Circulaire au CSTB
- 68. Mme Moreau*, Directrice de domaine d'action stratégique recherche au CSTB
- 69. M. Lyon, Directeur de la Recherche et Innovation au CSTB
- 70. M. Oussennan, architecte-Ingénieur Recherche & Expertise Structures au CSTB

Assureurs

- 71. Mme Dando, responsable assurance construction de France Assureurs.
- 72. Mme Mitrache, directrice des affaires publiques de France Assureurs
- 73. M. Lotte, directeur des règlements chez groupe SMA, Président du Comité construction de France Assureurs
- 74. M. Marck*, directeur des affaires publiques, AXA France

Bureaux d'études

- 75. Mme Granier, directrice Conseil Expertises de Artelia
- 76. M. Milesi, directeur Résidentiel & Projets Mixtes de Artelia
- 77. M. Fabié, directeur de la Branche Ingénierie multidisciplinaire de Artelia
- 78. M. Davy, directeur Technique - activité Bâtiment de Egis
- 79. M. Rami, directeur de l'activité Habitat & Résidentiel de Egis

Annexe 3 – Réunions de travail avec différents services (administrations centrales / services internes du groupe de travail)

Direction d'administration centrale :

Ministère de la transition écologique, Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP) :

1. Mme Vouillemet, sous-directrice de l'urbanisme réglementaire et des paysages
2. M. Caron, sous-directeur de la qualité et du développement durable dans la construction
3. M. Pache, chef du bureau de la réglementation technique de la construction et de l'Outre-Mer
4. M. Rousselot, sous-directeur du financement et de l'économie du logement et de l'aménagement

Ministère de l'Intérieur, Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises :

4. Mme Pinault, directrice des sapeurs-pompiers
5. M. Vidot, sous-directeur des services d'incendie et des acteurs du secours (SDSIAS)
6. M. Pautigny, chef du bureau de la prévention et de la réglementation incendie
7. M. Gwenn, adjoint au sous-directeur des services d'incendie et des acteurs du secours

Ministère de l'Économie et des Finances et Ministère de la transition écologique, Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) :

8. Mme Dietrich, chargée de mission CEE bâtiment résidentiel
9. M. Salomon, chef de bureau
10. M. Goislot, chef de projet

Bouygues Bâtiment :

11. Mme Bourmaud chef de service adjoint conception/réglementation chez Bouygues Bâtiment Ile-de-France
12. M. Picolet, manager de projet du pôle transformation d'actifs Bouygues Bâtiment France
13. M. Huchedé Responsable Service Énergies & Environnement, Bouygues Bâtiment Grand Ouest

Annexe 4 – Contributions écrites des personnalités auditionnées (à ajouter une fois accord)

1. Paris La Défense

2. FPI
3. Icade
4. Linkcity
5. Citallios
6. Vinci Immobilier

7. Arte Charpentier
8. Plurielle Architectes
9. ZWA

10. Artelia
11. BTP Consultants

12. Axa IM
13. Pimpco Prime Real Estate
14. FEI

15. Eiffage
16. FFB
17. GCC
18. Vinci