

**INTRODUCTION AUX PRECONISATIONS DES GROUPES DE TRAVAIL
SUR L'EMERGENCE D'UNE INDUSTRIE DE LA TRANSFORMATION DU
PARC DE BUREAUX FRANCILIENS DURABLEMENT INUTILISES**

« Si nous voulons que tout reste identique, tout doit changer »

Giuseppe Tomasidi Lampedusa

4 août 2025

S'inscrivant dans la suite du rapport relatif à la transformation des actifs immobiliers présenté en juillet 2024 et parallèlement à l'appel à manifestation d'intérêt (A.M.I.) lancé par la Préfecture de région d'Ile-de-France et clôturé le 15 juin 2025, deux groupes de travail dédiés, respectivement, à l'élaboration d'un modèle économique de transformation viable et à la définition d'un *corpus* normatif adapté au reconditionnement des actifs inutilisés ont été installés par lettres de mission de la ministre en charge du Logement. Les conclusions de leurs travaux, étayées par les multiples auditions auxquelles ils ont procédé ainsi que par les résultats probants de l'A.M.I., sont exposées dans ce document en annexe duquel figurent les contributions substantielles dont les auteurs ont autorisé la diffusion. Elles ont pour objet de présenter les voies et moyens susceptibles de permettre la mise en œuvre du rapport mentionné ci-dessus.

Cette démarche, à finalité opérationnelle, s'est concentrée sur la situation de l'immobilier tertiaire destiné aux entreprises franciliennes, dans la perspective d'une déclinaison ultérieure à d'autres territoires et à d'autres classes d'actifs.

Il serait inutilement fastidieux de revenir en détail sur l'état des lieux confirmé et amplifié au cours des douze derniers mois : 6 millions de mètres carrés de bureaux vacants en Ile-de-France sur 38 millions offerts à la location, proportion appelée à croître rapidement du fait des prochaines livraisons, combinées au plafonnement du nombre d'emplois tertiaires et à la diminution probable de la surface moyenne par poste de travail, tendance déjà perceptible, découlant d'une nouvelle organisation des entreprises (travail à distance, *flex-office*, décloisonnement des espaces).

A court terme, c'est de l'ordre de 8 à 10 millions de mètres carrés vacants qui satureront plusieurs départements franciliens, tandis qu'à un horizon plus lointain, plusieurs dizaines de millions de mètres carrés devront être reconfigurés.

Ce processus de transformation à l'échelle de certains immeubles, parfois d'îlots voire de quartiers entiers, devrait permettre la création progressive de centaines de milliers de logements, parmi lesquels plusieurs dizaines de milliers à court terme. Toutefois, cet objectif prioritaire ne doit pas résumer une logique de recomposition urbaine plus fondamentale, qui consiste à substituer à un principe de spécialisation fonctionnelle de l'espace un mouvement de diversification multi-usages appelée à devenir la ligne directrice du nouvel urbanisme du XXI^e siècle.

Sur la base de ce constat largement partagé et de celui d'une ressource abondante (plus de deux millions de mètres carrés immédiatement transformables, voire beaucoup

plus, alors que les perspectives de placement s'amenuisent...) et inexorablement croissante, les deux groupes de travail ont finalement convergé, dans leurs démarches respectives, vers un approfondissement de l'analyse de la valeur dont il apparaît qu'elle sous-tend l'ensemble de leurs travaux, dont la séquence peut être présentée à travers les réponses susceptibles d'être apportées à des questions essentielles :

- Quel est l'impact du cadre normatif actuel sur l'équilibre économique des projets de transformation et comment faire évoluer ce cadre pour permettre le passage d'une activité artisanale, au volume nécessairement limité à quelques cas exceptionnels, à une dimension industrielle qu'impose, de fait, l'ampleur du défi à relever, s'agissant de sa dimension urbanistique, économique, environnementale et sociale ? C'est-à-dire, in fine, politique...
- Quel peut être, à cet égard, le rôle de la puissance publique, à travers l'Etat, mais aussi les collectivités décentralisées, dans un contexte de faibles marges de manœuvre budgétaires et fiscales, alors que diverses échéances politiques à court/moyen termes limitent nécessairement le champ des réformes envisageables ?
- Quelles sont les conditions déterminantes de l'initiative et de l'investissement privés dont le rôle sera, d'évidence, déterminant dans l'émergence d'une industrie de la transformation, appelée à occuper une place majeure dans l'ensemble de l'économie immobilière ?

Pour l'essentiel, les deux groupes de travail se sont efforcés, à partir des multiples témoignages qui ont été collectés, de proposer des mesures d'adaptation raisonnables et solidement étayées correspondant à ces problématiques fondamentales.

I. L'IMPACT DU SYSTEME NORMATIF ACTUEL

Les normes applicables à ce jour ont été essentiellement conçues, selon l'état de l'art actuel, pour régir les nouvelles constructions à venir. Appliquées indifféremment à tous les projets de transformation d'actifs existants, érigés dans le cadre réglementaire en vigueur à l'époque de leur construction et présentant, de ce fait, des caractéristiques architecturales et techniques de leur temps, les normes actuelles s'avèrent le plus souvent dirimantes, en termes économiques, voire techniques et imposent, de fait, le choix d'une démolition pure et simple.

La seule solution envisageable consiste dans l'élargissement du champ d'éligibilité des projets de reconditionnement, c'est-à-dire ne remettant pas en cause essentiellement l'existant, en portant le plafond des travaux nécessaires à 200% de la valeur théorique du bien, soit à 500% de sa valeur réelle, et en organisant simultanément l'adaptation *in concreto* des règles techniques applicables, de manière à garantir la sécurité des personnes concernées à quelque titre que ce soit, tout en facilitant l'aboutissement du projet.

A cette fin pourrait être constituée une commission technique de médiation (ou de conciliation) rassemblant les parties prenantes, chargée de remettre au préfet du département un avis comportant les recommandations de nature à concilier l'impératif de sécurité, les contraintes techniques, les conditions de faisabilité économique et les intérêts environnementaux.

II. LE ROLE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE

« Je me borne, Sire, à vous rappeler ces trois préceptes : point de banqueroute ; point d'augmentation d'impôts ; point d'emprunts. » Lettre de Turgot à Louis XVI

La situation exceptionnellement dégradée des finances de la Nation et la grande fragilité de la conjoncture économique, qui trouvent leur expression dans l'incertitude pesant sur l'avenir des politiques publiques imposent une approche réaliste, s'agissant de la capacité des Pouvoirs publics à compenser, par des dispositifs subventionnels, la destruction de valeur résultant pour partie des circonstances de marché non anticipées par les décideurs économiques en dépit des signaux envoyés par certains indicateurs

avancés (taux de placement des nouvelles livraisons, perspectives d'évolution de l'emploi tertiaire, surface allouée par poste de travail depuis trois décennies...).

Il convient donc de faciliter, à défaut de subventions budgétaires, la création de valeur engendrée par le projet de transformation, ce qui suppose de commencer par éviter d'en trop détruire ; en découle :

- Un régime de reconditionnement fondé sur l'analyse des risques et la théorie juridique du « bilan » optimisé entre les divers intérêts collectifs en jeu (écologique, économique, territorial, sociétal...);
- Une commission technique de médiation (ou de conciliation) *ad hoc* chargée d'instruire les dossiers de transformation et de remettre au préfet de département une proposition d'arbitrage, prenant en considération les contraintes du bâti existant ainsi que toutes les dimensions de l'intérêt général ;
- La révision des règles comptables, s'agissant notamment des SCPI, sur lesquelles nous reviendrons ;
- **L'alignement de la fiscalité (TVA) sur celle des opérations à finalité environnementale (s'agissant notamment des réductions d'émissions de carbone dans l'atmosphère) ;**
- La mise en place d'incitations fiscales destinées à favoriser la transformation au lieu d'encourager le *statu quo* improductif (taxe progressive sur les bureaux) ;
- **La création de foncières de transformation, bénéficiant d'un statut spécifique, intégrant des dispositions dérogatoires (Cf. ci-dessus) en contrepartie d'engagement à transformer, dans un délai de deux ans ;**
- L'instauration d'un permis de démolir suspensif, autorisant pendant deux ans l'évolution du projet en faveur d'une opération de reconditionnement au vu de l'ensemble des données juridiques, administratives, techniques et financières et entraînant le gel temporaire de certaines mesures fiscales (Cf. rapports des groupes de travail).

L'ensemble de ces mesures, dont le contenu thématique et le paramétrage seraient susceptibles d'évoluer en fonction du constat de leur efficacité réelle, marqueraient la volonté de l'Etat d'engager et de soutenir une démarche destinée à favoriser l'émergence d'une industrie de la transformation des actifs immobiliers, conçue comme une composante essentielle de l'urbanisme du XXI^e siècle et de l'avenir de l'économie immobilière.

III. LES CONDITIONS PREALABLES A L'INITIATIVE ET A L'INVESTISSEMENT PRIVES

« *La France est toujours en avance d'une révolution parce qu'elle est en retard d'une réforme.* » Edgar Faure

Fondamentalement, la condition substantielle déterminant l'initiative privée consiste dans la mise en place d'un cadre de forme statutaire (de nature contractuelle) entre la puissance publique et l'entrepreneur privé, qui lui garantisserait une visibilité assurée sur l'avenir de son projet : tel est l'objet de la foncière de transformation, dont le statut a vocation à rassembler les engagements pris par la puissance publique à l'égard des investisseurs privés et qui revêtiront un caractère synallagmatique par rapport à celui d'agir, assumé par l'entrepreneur.

Concrètement, ce statut, s'agissant des actifs qui lui seraient transférés, aurait pour effet de garantir des aménagements indispensables au règlement des SCPI (consolidation des plus-values et des moins-values, capacité d'aliéner à l'issue de leur reconditionnement, capacité d'apport à des sociétés de transformation en participation (par « *splitting* » du patrimoine...)).

S'agissant des travaux, l'application d'un taux de TVA réduit à 5,5% en considération de l'intérêt environnemental manifeste de la transformation en regard d'une opération de démolition / reconstruction est décisive.

Enfin, l'encadrement des délais, s'agissant de l'obtention des autorisations d'urbanisme, sous le contrôle du représentant de l'Etat, à savoir le préfet du département, par le biais d'un éventuel constat de carence, devrait sécuriser le déroulement du processus de transformation selon un agenda raisonnablement prévisible.

Complémentairement, la suspension (provisoire) de charges fiscales liées à la détention des actifs, indépendamment de la réalité de leur usage, ainsi que de la progressivité desdites charges (taxe sur les bureaux) devrait convaincre les propriétaires/gestionnaires d'actifs de les transférer aux foncières de transformation.

IV. L'INSCRIPTION DE L'OPERATION DE TRANSFORMATION DANS UN CADRE TERRITORIAL

Il s'agit ici de concilier deux préoccupations qui, au stade du lancement de la démarche, risquent de s'avérer contradictoires : d'abord, favoriser l'émergence d'une industrie de la transformation en facilitant la constitution de foncières de transformation qui en seront le support opérationnel, ce qui implique de ne brider aucunement, du moins dans cette phase de pénétration du tissu urbain, leur prolifération ; ensuite de penser, dans un second temps, la cohérence territoriale de ce mouvement de génération sinon réellement spontanée, du moins suscitée par l'ensemencement des avantages dérogatoires destinés à présider à leur avènement.

A cette fin, sans limiter prématurément la libre constitution de foncières de transformation par un ou plusieurs porteurs / gestionnaires d'actifs à transformer, il serait envisageable d'encourager la constitution, plus ou moins concomitante, d'ORT à l'initiative de collectivités concernées, dans un périmètre donné qui ne saurait excéder l'échelle du département ; la création de telles ORT pourrait s'accompagner, symétriquement, de l'attribution de droits de « sur-constructibilité » au profit des sociétés de transformation présentes sur leur territoire, ainsi que de la mise en place de PPU, complémentairement aux dispositions de droit commun prévues par la loi Daubié ; de même pourrait-elle justifier la prorogation du « Denormandie », dans leur périmètre de compétence.

Dès lors qu'une ORT serait ainsi constituée, la création de nouvelles foncières de transformation serait subordonnée à un agrément préfectoral, destiné à encourager la consolidation du dispositif d'ensemble, sans pour autant brider la dissémination des véhicules d'une manière excessive.

Ainsi pourraient être couplées les dimensions opérationnelles et territoriales à travers des liens de coordination et de complémentarité suffisamment souples et pragmatiques, conformément à la ligne directrice de la démarche fondée sur le souci prioritaire du résultat à obtenir.

EN CONCLUSION, PLUSIEURS POINTS MERITENT D'ÊTRE MIS EN EXERGUE :

- La problématique qui consiste dans la remise sur le marché de biens obsolètes, du fait de leurs caractéristiques propres, de leur localisation, voire de leur conception n'est pas limitée aux bâtiments tertiaires, mais concerne en fait tous les actifs immobiliers (logements, commerces, locaux d'activité, foncier constructible) de telle sorte que leur fiscalisation progressive, conçue comme une incitation à l'ajustement de leur valeur nominale (après amortissements et provisions) par rapport à leur prix de marché recouvre un sujet majeur qui est celui de l'alignement de leur appréciation, telle qu'elle a pu résulter des politiques monétaire et budgétaire, sur la réalité économique (TRI). Il s'agit donc d'un enjeu de portée générale, quant au potentiel de redressement de l'économie immobilière, du double point de vue des investisseurs professionnels, en vue de la transformation d'actifs, et des citoyens, s'agissant de l'accession à la propriété.
- Il en résulte que la transformation d'actifs existants, qui, en termes d'urbanisme, relève de logiques fort différentes de la gestion publique de fonciers constructibles (légitimement déléguée aux pouvoirs locaux) puisque l'ampleur du défi engage, en dernier recours, la responsabilité politique de l'Etat à travers des instruments comparables à l'ANRU dont le financement ne saurait être tenu pour acquis, revêt donc, *in fine*, une dimension macroéconomique : à côté de l'attractivité de territoires menacée par la multiplication de friches urbaines, c'est la productivité globale résultant de la combinaison optimale des facteurs de production (capital, travail) qui est en cause, dans l'immense périmètre de l'économie tertiarisée, qui est celle des métropoles.
- Enfin, l'évolution de ce patrimoine qui, d'un point de vue social (on dit aujourd'hui « sociétal ») pourrait être qualifié de « biens nationaux » au sens de l'idéologie révolutionnaire de 1789, soulève une question bien plus fondamentale pour la cohésion nationale, qui est celle de la transmission intergénérationnelle collective, en débat, par ailleurs, quant à ses dimensions économique et civilisationnelle : il s'agit d'éviter de reconstituer une catégorie de « biens de mainmorte », exclue de fait du marché (et des prélèvements fiscaux qui s'y appliquent), qui aurait pour conséquence de stériliser durablement leur potentiel de re-création de valeur.

A cet égard, la manière dont nous saurons organiser, de manière rationnelle et optimisée, la transformation de ce patrimoine d'« intérêt public » afin de répondre aux besoins de la société du XXI^e siècle sera lourde de signification quant à la capacité du pays à assurer son avenir. Quoi qu'il advienne, les travaux et les conclusions de ces groupes de travail dont il convient de souligner l'engagement personnel des participants, leur parfait professionnalisme, ainsi que la pleine conscience de leurs responsabilités civiques, apporteront un précieux témoignage au regard de l'Histoire.

« Il est tout à fait naturel que l'on ressente la nostalgie de ce qu'était l'Empire, comme on peut regretter la douceur des lampes à huile, la splendeur de la marine à voile, le charme du temps des équipages. Mais quoi ? Il n'y a pas de politique qui vaille en dehors des réalités. »

Charles de Gaulle – 14 juin 1960

André Yché