

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'acupuncture 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'acupuncture 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.....	47
	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-CHOULET, 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 - Blog 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 [États 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.

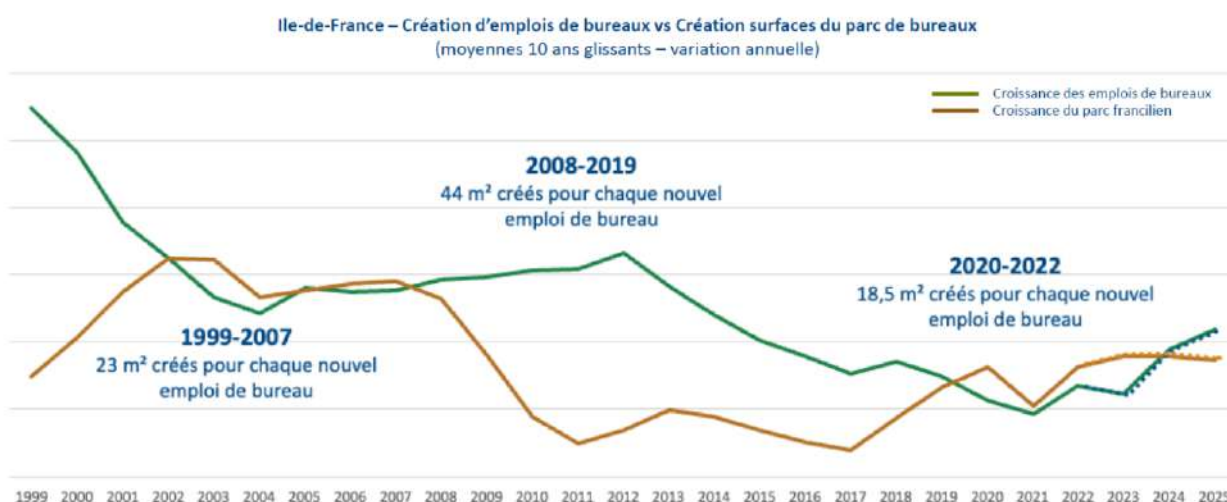
Il convient également de souligner que la crise des bureaux n'est pas née du seul changement de paradigme post-covid, où se généralise une organisation du travail reposant le plus souvent sur deux jours de télétravail par semaine, avec du *flex office*. Les travaux de l'IEIF sont là aussi explicites : 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 certains 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.

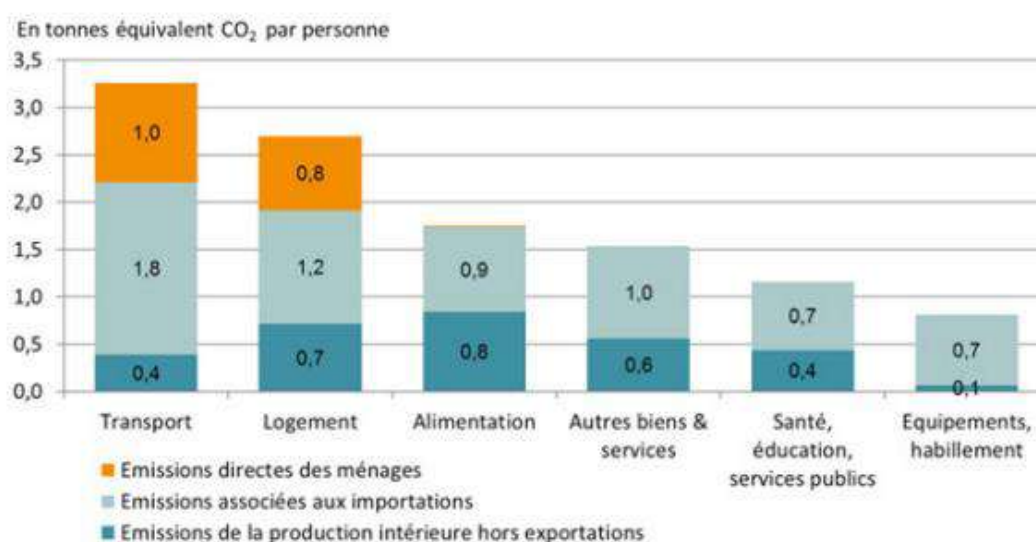
¹⁴ [Fiche du gouvernement sur la transformation de bureaux en logements et économie circulaire](#). Le gouvernement estime que la seule conservation de la structure principale permet d'éviter environ 40% des émissions de GES liées à la construction neuve, sachant qu'un 1m² de bâtiment émet 1 à 1,5 teqCO² (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 NF P91-120) 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 intumescents, 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 centrale dédiée au reconditionnement d'actifs 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 centrale 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 centrale, le requérant aurait la possibilité de déposer deux types de recours :

- Le recours gracieux devant la commission centrale
- 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 centrale 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.

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

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 (TFPNB), 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).

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

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.

(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 Direction générale de l'énergie et du climat (DGECC), 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 VALLEE
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.

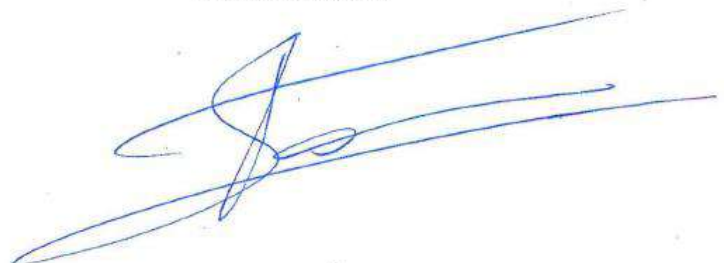
Les services de mon administration se tiennent à votre disposition pour appuyer votre démarche.

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

1. Paris La Défense
2. FPI
3. Linkcity
4. Citallios
5. Vinci Immobilier
6. ZWA
7. Artelia
8. BTP Consultants
9. FEI
10. Eiffage
11. FFB
12. GCC
13. Vinci
14. Enjea Avocats
15. IEIF
16. Alexandre Coulondre, Anne D’Orazio, Anne-Laure Jourdheuil, et Claire Juillard



MM. Laurent Girometti,
Directeur général d'EpaMarne - EpaFrance,
Roland Cubin,
Directeur général délégué de Groupama Immobilier
Julien Antoine,
Directeur du pôle transformation d'actifs de Bouygues Construction,

Paris La Défense, le 8 juillet 2025

Le Directeur Général

Pierre-Yves GUICE

Objet : contribution au groupe de travail chargé d'étudier les pistes réglementaires de la transformation de bureaux en logements

Messieurs,

Je fais suite à notre audition du 19 mai dernier, dans le cadre de la mission formuler des propositions de nature à simplifier les réglementations (d'ordre légal, réglementaire et normatif) applicables à la transformation de bureaux en logements, mais aussi la prise en compte de la réversibilité du bâti dès sa conception qui vous a été confiée par Madame la Ministre du Logement, et dont je vous remercie.

Comme j'ai pu vous l'indiquer à cette occasion, les enjeux de transformation des immeubles de bureaux obsolètes à La Défense sont spécifiques et sans doute encore plus complexes qu'ailleurs, du fait des IGH et de la forte dominante tertiaire existant aujourd'hui (>75% des surfaces).

Nous avons initié en 2022, une démarche de réflexion et d'incitation à la transformation des immobiliers intitulée Les Etats Généraux de la Transformation des Tours, guidé par notre ambition de diviser par deux les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030, à l'échelle territoriale. En effet, les émissions des immeubles existants et celles de l'activité immobilière locale représentaient en 2020 près de 45% du million de tonnes CO₂ eqt et constituent donc un levier puissant pour décarboner mais aussi apporter au quartier d'affaires les aménités qui lui manquent pour renouveler son attractivité (services, aménités pour un réel Campus universitaire, loisirs, culture...)

Cette démarche participative qui a mobilisé près de 800 personnes entre les ateliers de travail et les trois conférences s'est conclu par 10 propositions pour lever des freins et inciter à cette transformation. Vous trouverez sur le lien [le document de présentation](https://cdn.prod.website-files.com/6342b92deac8f49f488927ac/6495914d4357fbf79c9e6960_10%20Propositions.pdf)¹.

Nous imaginions qu'à l'issue de cette séquence de réflexion, une phase d'actions se mettrait en place et nous étions préparés à accompagner des projets en mobilisant notamment les services de l'Etat pour les permis d'innover ou discussions réglementaires qui ne manqueraient pas de se faire jour.

Or force est de constater que depuis mi 2023, aucun projet de transformation d'actif tertiaire obsolète n'a vu le jour à La Défense. Le cycle des Etats Généraux de la Transformation des Tours mené il y a 2 ans nous a permis de sonder les difficultés réglementaires auxquelles les opérateurs du quartier d'affaires font face, mais également de recueillir les grands principes guidant les décisions des services instructeurs.

Nous ne proposons pas ici d'abolir la réglementation, et en particulier la réglementation incendie sur les IGH, mais plutôt de traduire opérationnellement des textes de lois déjà en place sur ces sujets tout en conservant les objectifs

¹ https://cdn.prod.website-files.com/6342b92deac8f49f488927ac/6495914d4357fbf79c9e6960_10%20Propositions.pdf

visés par les textes réglementaires.

Vous trouverez ci-après une série de propositions en ce sens.

Il me semblerait par ailleurs particulièrement utile que les conclusions de votre mission puissent également nourrir les réflexions récemment engagées sur l'avenir du quartier d'affaires de La Défense, par M Jérôme Bédier, à la demande de Monsieur de Premier Ministre, et dont les travaux sont actuellement en cours.

Je vous réaffirme par la présente la disponibilité de Paris La Défense pour contribuer à vos côtés à édifier de nouveaux modèles et vous prie d'agréer, Messieurs, mes salutations les meilleures.

Pierre-Yves GUICE

Proposition n°1

Utiliser un dispositif prévu par la loi pour un État au service d'une société de confiance en généralisant les principes, pour faciliter les opérations de transformation bureaux logements et harmoniser les règles.

Expérimenter des dispositifs de « solutions d'effet équivalent » introduits par la loi ESSOC, qui autorisent l'utilisation de techniques alternatives à condition qu'elles soient aussi protectrices pour bâtir un référentiel technique des opérations de transformation permettant une harmonisation des règles de sécurité incendie.

Et « débloquer » ainsi les transformations qui favorisent la mixité d'usage dans les immeubles et les tours et leur décarbonation.

Objectif

La réglementation de sécurité incendie en France a une vertu majeure, elle est protectrice et efficace : l'accidentologie incendie est extrêmement réduite en France, à la différence d'autres pays européens.

Cependant, le principe de précaution qui prévaut dans l'application des règlements incendie sur les grands immeubles, particulièrement en IGH, contraint fortement les efforts en termes de mixité et de décarbonation. Trois exemples : la cohabitation de bureaux et de logements rendue très complexe par la superposition de leurs règlements spécifiques, qui génère des blocages techniques et économiques ; l'emploi des matériaux biosourcés en structure est aujourd'hui impossible sauf à coffrer les structures bois par du plâtre ou du béton, ce qui en annule le bénéfice environnemental ; la végétalisation des immeubles de grande hauteur par des plantations arborées connaît depuis quelques années un coup d'arrêt.

Lorsque les opérateurs cherchent à innover sur ces sujets, des mesures compensatoires sont proposées aux services instructeurs visant à atteindre les objectifs visés par la réglementation. Or, les dérogations ne sont pas toujours accordées et ces décisions arrivent à un stade trop tardif de l'avancée du projet pour proposer une mesure compensatoire alternative. Les éléments innovants sont alors abandonnés dans les projets.

Il s'agirait donc de tester, sur un ou plusieurs cas concrets à La Défense, une approche en « solution à effet équivalent » pouvant déboucher à terme sur une évolution réglementaire ou des innovations techniques (ATEX) ce qui éviterait la dérogation au cas par cas, cadre insuffisamment sécurisant pour les opérateurs et investisseurs et frein majeur à l'enclenchement des opérations.

Mise en œuvre

- Un partenariat d'ingénierie entre l'aménageur, des opérateurs privés volontaires, l'État et le CSTB, sous forme d'un programme commun de recherche appliqué à un ou plusieurs projets-tests à La Défense de transformation de bureaux en d'autres destinations notamment résidentielles, dans un objectif double de mixité et de conciliation les contraintes de sécurité incendie avec les enjeux climatiques. Etapes : Phase de dialogue et de cristallisation des engagements (approches et moyens) permettant de bâtir un référentiel technique des opérations de transformation et une harmonisation des règles de sécurité incendie applicables.
- A terme, les opérateurs immobiliers pourront disposer d'un référentiel leur permettant d'anticiper dès la phase conception les mesures compensatoires à intégrer au projet, limitant ainsi les surcouts et rassurant leurs financeurs ainsi que les assurances.

Proposition n°2 :

Adapter les règles s'appliquant au logement en cas de transformation Bureaux en résidentiel sans pour autant rogner sur la qualité ou la sécurité ni sur les enjeux environnementaux

Objectif :

faciliter la transformation de bureaux en logements par la simplification ; réduire les pertes de surface induites par la conversion et favoriser la réduction des coûts, principaux freins actuels.

Mise en œuvre :

Alléger diverses règles normatives du code de la construction et de l'habitation en ciblant celles qui ont un impact coût, surfaces, carbone (normes PMR systématiques, etc.) et des PLU (normes plancher parking, ...).

Tout en préservant les règles garantissant la sécurité et l'adaptation au changement climatique (s'assurer que le logement produit sera viable et vivable).

Favoriser une offre moins standardisée, s'adaptant aux contraintes du bâtiment existant, et propice à développer une variété de typologies de logements particulièrement demandés à l'échelle de l'Ile de France et adaptés au contexte urbain (logement étudiant, logement sénior, résidences jeunes actifs, logements familiaux, selon les secteurs).

Proposition n°3 :

Accompagner le Permis de construire multi-destinations introduit par la Loi Daubié d'exonération de demande d'agrément et de taxe pour création bureaux pour les projets de transformation de bureaux en autres destinations, appliquant un changement d'usage d'au moins 5 ans.

Objectifs :**Réduire les délais d'instruction, inciter à et faciliter la transformation**

Nous nous réjouissons de l'adoption le 5 juin dernier de la Loi Daubié prévoyant notamment le permis de construire multi-destinations porté dans le cadre des Etats Généraux de la Transformation des Tours en 2022 et 2023.

La perte de la possibilité de revenir à la destination Bureaux est actuellement un frein majeur à la transformation. Cela fait peser un spectre dissuasif de perte de valeur pour les détenteurs d'actifs tertiaires bien situés.

Aussi nous recommandons d'assortir au PC multi-destinations pour les cas de transformation de bureaux en d'autres destinations dans les territoires concernés par l'agrément bureaux, de dispenser d'une nouvelle demande d'agrément et de taxe pour création de bureaux en cas de changement de destination y compris pour un retour en destination bureaux (après une période minimale de 5 ans révolus).

Proposition n°4 :

Exonérer temporairement de Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties les opérations de transformation bureaux vers logement.

Objectifs :**Inciter et faciliter la transformation**

Actuellement, les constructions nouvelles, reconstructions et additions de constructions autres qu'à usage d'habitation sont exonérées partiellement de TFPB sur la part communale pendant deux ans à partir du 1^{er} janvier de l'année qui suit la fin des travaux.

Nous proposons d'exonérer de TFPB durant la durée des travaux les opérations de transformation de bureaux en logement, dans un premier temps, quelque soit le volume de travaux.

Du fait du ratio important de perte de surfaces exploitables inhérente à ce type d'opérations, il serait également opportun de réfléchir à un dispositif garantissant l'exonération durant deux ans

des surfaces de logements « recrées », même si elles sont comprises dans l'assiette de surfaces préalablement existantes – le changement de destination pouvant être compris comme la production de surfaces neuves sans avoir recours à la démolition.
Cette exonération ne semble pas à ce jour prévue.



Mission Transformation de bureaux en logements

Voici ci-dessous les propositions portées de longue date par la FPI sur le sujet de la transformation de bureaux en logements, notamment auprès des rédacteurs du rapport RICS-PBD de 2020 relatif au « Renouveau urbain et Rénovation environnementale des bâtiments : Amplifier et accélérer », ainsi que lors de l'audition en 2023 de la commission d'enquête sénatoriale sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique¹.

Communication et légistique

- **Changer le vocabulaire** en évitant de parler de la transformation de bureaux en logements, pour évoquer la **transformation de locaux** hors habitation (ex. : bureaux, friches commerciales, industrielles, parcs de stationnement, ...) en **habitation** (logement et hébergement), comme l'illustre l'évolution de la PPL portée par le député Romain Daubié initialement circonscrite à la TBL élargie par la suite.

Accélération et sécurisation administrative

- **Accélérer la réalisation des projets de transformation urbaine en les soumettant au régime de déclaration préalable, dès lors que** la volumétrie du bâti est inchangée, peu importe l'ampleur des travaux
- **Massifier la dématérialisation des procédures d'urbanisme pour les professionnels** et favoriser, pour les petites constructions, le développement de **permis déclaratifs** déposés par un architecte
- **Abroger la police des changements d'usage des articles L.631-7 et s. du CCH ainsi que la réglementation des changements de destination** (art. R.151-27 et s. CU : 23 sous-destinations aujourd'hui !), pour accélérer et sécuriser les projets, et poser le principe d'autorisation de tous les projets ne relevant pas des interdictions d'urbanisme locales (politique du « **tout sauf** »).
- Améliorer l'équilibre économique des opérations par un soutien réglementaire : **faciliter l'octroi de bonus de droits à construire**² en inversant le principe des dérogations (application de plein droit sauf délibération contraire) ou **l'allègement de servitudes** (mixité sociale, stationnement, ...), y compris par la **possibilité d'opérations globales multi-sites** (PA et PC multi-sites toutes zones).

¹ <https://www.senat.fr/travaux-parlementaires/structures-temporaires/commissions-denquete/commission-denquete-sur-lefficacite-des-politiques-publiques-en-matiere-de-renovation-energetique.html>

² Cf. note en annexe sur les mesures de soutien aux projets de transformation

Adaptation et sécurisation de la fiscalité

- Soutenir les collectivités par un **fléchage de TVA** ou **l'aide aux maires bâtisseurs** en contrepartie de la suppression, à l'initiative de la collectivité³, de l'assujettissement des surfaces transformées à la TA
- Revoir les critères fiscaux définissant la frontière entre la « menue » rénovation et la rénovation à neuf pour **réduire le risque de remise en cause à raison d'un aléa de travaux**
- **Alléger les taxes dues pendant la phase de travaux** (ex. : exonération de TSB adoptée en LF 2025) par exemple en permettant de basculer en TFPNB pendant les travaux de transformation.
- Permettre aux promoteurs professionnels de faire bénéficier à leurs **acquéreurs accédants de MPR en cas de rénovation globale performante**
- Accorder aux acquéreurs investisseurs un **amortissement des travaux d'amélioration de la performance énergétique en cas de travaux de rénovation performante** (min. DPE D) [version FPI du statut du bailleur privé]
- **Préserver tout en les adaptant les dispositifs fiscaux de restauration du patrimoine historique** (MH et Malraux) : adaptation à la VIR du dispositif MH afin de sécuriser davantage les contribuables ; élargissement du dispositif Malraux à tous usages ultérieurs du bâtiment
- **Pérenniser et réduire le taux réduit d'IS** (art. 210 F du CGI) pour encourager la cession de locaux tertiaires en vue de la réalisation de locaux à usage d'habitation (moins attractif compte tenu de la baisse du taux d'IS) et **adapter la doctrine fiscale** pour faciliter les travaux de transformation
- **Pérenniser l'exonération d'impôts sur les plus-values immobilières en cas de surélévation** (art. 150 U, II, 9° du CGI) et assujettir ces travaux au **taux applicable aux travaux de rénovation (10%)**
- En cas de vente d'immeuble à rénover (VIR), combiner à titre expérimental [pendant une période de 5 ans], une application de la TVA sur les travaux de rénovation au taux de 10%, avec des **droits de mutation alignés sur le régime du neuf à 2,5 %**.
- **Adapter la fiscalité pour encourager et développer les démembrements-remembrements de propriété** pour massifier la transformation-rénovation en vue de la réalisation de locaux à usage d'habitation.

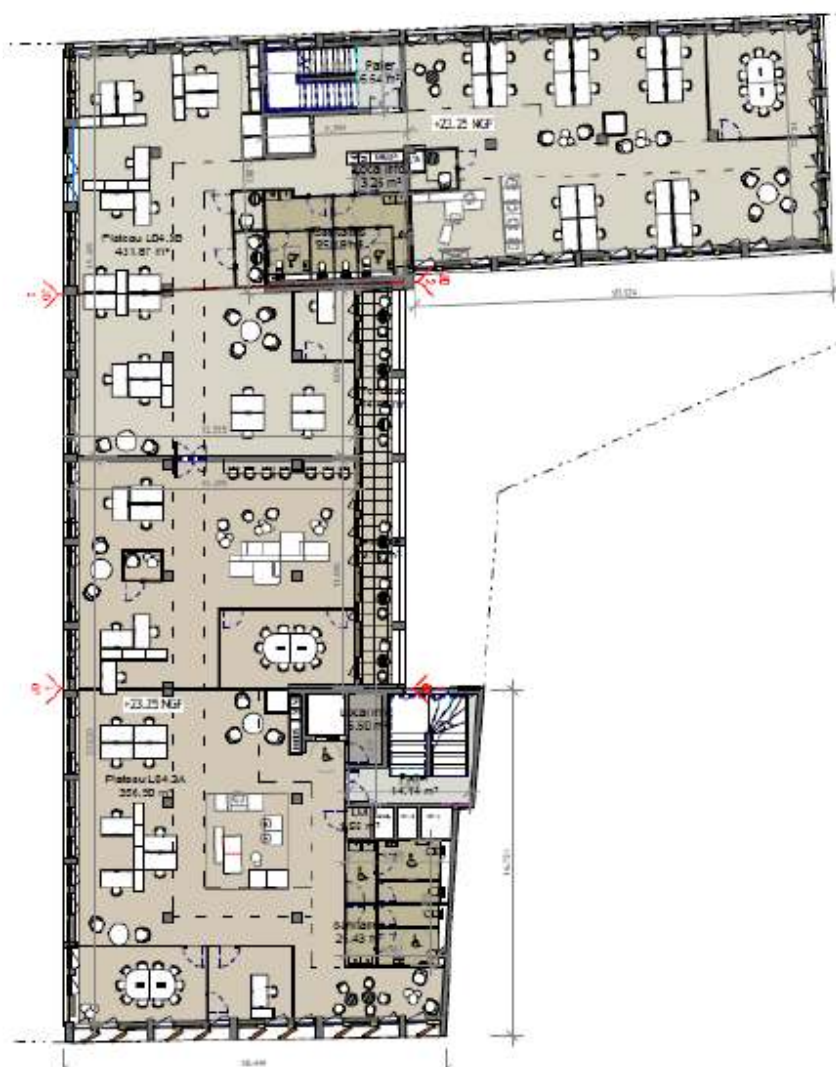
Amélioration et diversification des outils contractuels

- Purger le droit de préemption pour l'ensemble des lots d'un immeuble rénové en VIR, lors de la vente du 1er lot
- Elargir à d'autres acteurs l'établissement de l'attestation de l'homme de l'art en VIR
- Elargir le bail à réhabilitation à tout opérateur
- Sécuriser le recours au CPI pour des travaux de rénovation

³ Cf. note en annexe sur les mesures de soutien aux projets de transformation.

Identification des freins technique à lever

- **Lever les obligations de stationnement** (en allant au-delà de la dérogation prévue à l'article L.151-36-1 du CU)
- « **Compenser** » les **pertes de surface** (20%) induites lors de la transformation de bureaux en logement nécessaires à la création de circulations (horizontales et verticales) et des espaces techniques :
 - en permettant de réaliser des éléments en encorbeillement en surplomb du domaine public (ex. : escaliers, balcons ...)
 - en accordant des droits à construire supplémentaires





Exemple d'un plateau de bureaux « idéal » avec une profondeur adaptée et ne nécessitant pas la création d'un escalier supplémentaire. On constate la perte de surface commercialisable liée à la création des circulations en partie commune et la création des espaces extérieurs.

- **Autoriser l'application des règles de sécurité-incendie aux locaux destinés à du logement**

Nota : Aujourd'hui, les règles de sécurité-incendie du secteur tertiaire et du logement sont diamétralement opposés. Il importe de souligner que sont visés ici les locaux à destination de logement. Les locaux relevant de l'hébergement, tels que les résidences gérées peuvent être réalisés conformément à la réglementation incendie applicable dans le tertiaire, raison pour laquelle ces transformations sont les plus fréquentes actuellement.

- **Admettre l'impossibilité technique** pour certains immeubles de bureaux, du fait de leur profondeur de ne pouvoir faire l'objet de travaux de transformation, et partant la complémentarité de la production neuve (démolition-reconstruction).



Outils de soutien aux projets de transformation

Il existe aujourd'hui plusieurs outils mis à la disposition des collectivités territoriales pour encourager le développement des projets de transformation.

Outil réglementaire : l'adaptation des règles d'urbanisme

Le Code de l'urbanisme comporte de nombreuses dispositions offrant aux autorités compétentes d'adapter les règles d'urbanisme applicables aux projets, y compris en cas de travaux de transformation. Parmi les mesures spécifiques aux projets de transformation, il convient de relever les suivantes :

- **Article L151-36-1** : Cet article vise à écarter les éventuelles règles de **stationnement** applicables aux projets de transformation situés en zone tendue (commune TLV¹), dès lors qu'ils n'entraînent **pas de création de surface de plancher supplémentaire**.
- **Article L152-4** : L'autorité compétente pour délivrer le permis de construire peut, par décision motivée, accorder des dérogations à une ou plusieurs règles du plan local d'urbanisme pour permettre (2°) la restauration ou la reconstruction d'immeubles protégés au titre de la législation sur les **monuments historiques**, lorsque les **contraintes architecturales** propres à ces immeubles sont contraires à ces règles, ou (3°) des travaux nécessaires à **l'accessibilité** des personnes handicapées à un logement existant.
- **Article L152-6** : Lorsque le projet est situé en zone tendue (commune TLV), en tenant compte de la nature du projet et de la zone d'implantation, l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire peut (3°) déroger aux règles relatives à la **densité** et aux obligations en matière de création d'aires de **stationnement**, ainsi qu'à une éventuelle servitude de **mixité sociale** (sauf commune sous constat de carence) pour autoriser la transformation à usage principal d'habitation d'un immeuble existant par reconstruction, rénovation ou réhabilitation, dans la limite d'une majoration de 30 % du gabarit de l'immeuble existant.

¹ Il s'agit des logements situés dans une commune appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants figurant sur la liste prévue à l'article [232](#) du code général des impôts ou dans une commune de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique figurant sur la liste prévue au dernier alinéa du II de l'article [L. 302-5](#) du code de la construction et de l'habitation.

Ce même article permet par ailleurs (2°), dans le respect d'un objectif de mixité sociale, de déroger aux règles relatives à la **densité** et aux obligations en matière de création d'aires de **stationnement** pour autoriser la **surélévation** d'une construction achevée depuis plus de deux ans, lorsque la surélévation a pour objet la création de logement ou un agrandissement de la surface de logement.

- **Article L152-6-2** : En vertu de cet article, les travaux réalisés sur une **friche** au sens de l'article [L. 111-26](#) du même code peuvent être autorisés, par décision motivée de l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme, à déroger aux règles relatives au **gabarit**, dans la limite d'une majoration de 30 % de ces règles, et aux obligations en matière de **stationnement**, lorsque ces constructions ou travaux visent à permettre le réemploi de ladite friche.

Il convient de souligner que la notion de friche telle que définie à l'article D111-54 du code de l'urbanisme vise les locaux vacants. Les travaux concernés sont ceux permettant la remise en état, la réhabilitation ou la transformation du bien concerné. Il importe de préciser que l'autorisation d'une activité transitoire avant un réemploi n'est pas de nature à remettre en cause la qualification d'une friche.

Outil fiscal : l'exonération de TA

En vertu de la loi de finances pour 2025², pour les autorisations d'urbanisme intervenues depuis le 15 février 2025, donnent désormais lieu au paiement de la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement (TA) les opérations soumises à déclaration préalable ou à permis de construire qui ont pour effet de **changer la destination** de locaux non destinés à l'habitation en locaux d'habitation.

Ces dispositions ont été introduites dans le Code général des impôts pour inciter les collectivités territoriales à autoriser les projets de transformation en leur permettant de percevoir des recettes fiscales requises pour **financer les éventuels équipements publics** induits par l'arrivée de nouveaux habitants.

Ce nouvel **assujettissement - « rétroactif »** puisqu'il impacte les projets dont les bilans ont été conçus sans TA – peut être partiellement compensé par l'exonération de taxe sur les bureaux³ (TSB) pour les autorisations d'urbanisme intervenues depuis cette même date⁴, sous réserve du respect des conditions requises, dans les territoires concernés.

Dans ce contexte, le législateur a prévu la possibilité pour les collectivités territoriales, notamment les communes et EPCI à fiscalité propre, qui souhaitent encourager les projets de transformation de prendre **une délibération en vue d'exonérer de la TA partiellement ou totalement**, pour la part leur revenant, les locaux d'habitation issus des opérations de changement de destination assujettis⁵.

² Article 111 ; article 1635 quater B du CGI

³ Il s'agit de la taxe inscrite aux articles 231 ter et 231 quater du CGI qui pèse sur les locaux à usage de bureaux, mais aussi aux locaux commerciaux, locaux de stockage et surfaces de stationnement.

⁴ Selon l'article 111 de la loi de finances pour 2025, l'exonération de TSB est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2025.

⁵ Article 1635 quater E, I, 9° du CGI

Nota : Une telle délibération doit être adoptée avant le 1^{er} juillet de l'année N pour être applicable aux autorisations intervenant en année N+1 comme le précise l'article 1639 A bis, VI du CGI.

Outil financier : l'aide aux maires bâtisseurs

La LF 2025 flèche **100 millions €** du Fonds vert 2025 vers l'aide aux maires bâtisseurs « pour soutenir les maires qui portent des projets d'accélération de la construction de logements neufs, dans une logique de **densification** de l'habitat et de **lutte contre l'étalement urbain**. ».

Parmi les projets éligibles (ils doivent être situés en zone tendue) figurent les projets vertueux, non artificialisants tels que les projets de transformation de **logements collectifs**.

Ce dispositif étant **temporaire**, il est important d'identifier **rapidement** les projets susceptibles de donner lieu au versement de cette aide, gérée par les préfets de département, dans les enveloppes définies par les DREAL en lien avec les préfets de région⁶.

⁶ Les projets visés sont ceux faisant l'objet d'une autorisation d'urbanisme délivrée au cours de la période allant du 1^{er} avril 2025 au 31 mars 2026, et d'une mise en chantier d'ici le 30 juin 2027. Plus de détails dans le cahier d'accompagnement (v. [Mars 2025](#))

GT Ministériel Réglementations de la transformation de bureaux en logements

06.05.2025 | audition promoteurs



Sommaire

1. Réversibilité : exemple d'un projet livré

- ⇒ Principe de Office Switch Home
- ⇒ Exemple concret et livré

2. Transformation d'actifs : contats et proposition

- ⇒ Incendie
- ⇒ Structure / Surcharges
- ⇒ Acoustique
- ⇒ Thermique
- ⇒ PLU en cas de transfo ou de surélévation

1. CONTEXTE :

Le Groupe de Travail n°2 mis en place par Mme Valérie Létard, Ministre du Logement, est chargé de formuler des propositions de nature à simplifier les réglementations (d'ordre légal, réglementaire et normatif) applicables à la transformation de bureaux en logements, mais aussi la prise en compte de la réversibilité du bâti dès sa conception. L'objet de la mission, conduite dans un délai court (rendu attendu pour le 15 juillet), est d'inciter à l'émergence de ces projets, de faciliter leur conduite et de réduire leur coût. Dans ce cadre, l'expertise et l'expérience de Linkcity a été appelée afin de recueillir éclairage et perspectives sur les enjeux que ce GT examine.

2. REVERSIBILITE

Projet réalisé et livré à Lyon Confluence

Principe de “Office Switch Home” : Linkcity a conçu et livré un bâtiment entièrement réversible à Lyon, dans le quartier de Confluence

L'IMMEUBLE DE BUREAUX RÉVERSIBLE

Lyon Confluence

L'ESPACE

linkcity

LA RÉVERSIBILITÉ DES IMMEUBLES

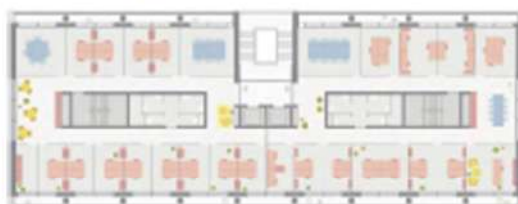
DE LA TRANSFORMATION À LA RÉVERSIBILITÉ DES ACTIFS TERTIAIRES



Etages courants • Bureaux


 1^{er} CYCLE DE VIE


Etages courants • Logements


 2nd CYCLE DE VIE


Un objectif principal : Diminuer les coûts et les délais de la transformation

Une transformation

- ✓ Pas de percement de dalle
- ✓ Pas de reprise de la façade
- ✓ Pas de reprise structurelle
- ✓ Conservation du faux-plancher
- ✓ Pas de remplacement de l'ensemble des faux-plafonds
- ✓ Circulations verticales (escaliers et ascenseurs) conservées

 Transformation
« classique »
= 1 500 - 2 000 €
/ m²

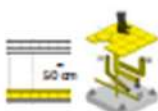
 Transformation
« réversible »
Objectif
= 800 € / m²

Les partis pris techniques & architecturaux de solys

 Balcons filants et
grandes terrasses
sur façades principales

 Hauteur libre
adaptée
aux 2 usages

 Trame de 90 cm
parfaitement
adaptée
à l'usage
bureaux

 Faux-plancher
épais et gaines
mutualisées

 Sous-faces de
planchers lisses

 Menuiseries
extérieures
toute hauteur
et ouvrantes
à la française


3. TRANSFORMATIONS D'ACTIFS

Constats et propositions

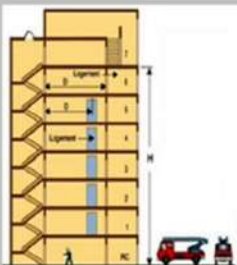
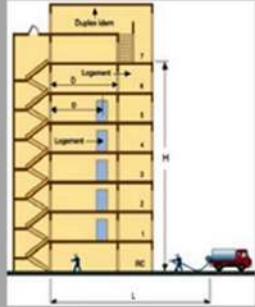
Règlementation incendie

Rappel des classifications en HABITATION :

Texte réglementaire : arrêté du 31 janvier 1986, qui s'applique sur la transformation d'actifs.

CLASSEMENT DES BÂTIMENTS D'HABITATION :

1 ^{ère} famille		2 ^{ème} famille	
Habitation individuelle		Habitation individuelle	Habitation collective
Isolée ou jumelée	$\leq R+1$	En bande à structure non indépendante	 Duplex au R+3/R+4 admis si une pièce principale et un accès au 3^{ème} étage NOTA : Quadruplex et + interdits
En bande	RDC	Isolée ou jumelée ou en bande à structures indépendantes	
En bande à structures indépendantes	$\leq R+1$		

3A	3B
Habitation collective	Habitation collective
Plancher bas du logement le plus haut à 28 m maxi Distance porte palière/escalier : 10 m maxi (D) ET Accès à l'escalier depuis la voie échelle (au moins 1 façade accessible aux camions échelle)  Duplex et triplex au dernier niveau admis si une pièce principale et une porte palière au 7^{ème} étage NOTA : Quadruplex interdit	Plancher bas du logement le plus haut à 28 m maxi Une des conditions de 3^{ème} famille A non respectée  D ≤ 15 m Voie engin à 50 m (L) maximum de la cage d'escalier Duplex au dernier niveau admis si une pièce principale et un accès à moins de 28 m (H) vis-à-vis du sol. NOTA : Quadruplex et + interdits

3.1. Distance entre issue de secours et dernier logement desservi

- 2e famille : R+3 : plutôt rare chez Linkcity. Et pas d'exigence pour les bâtiments 2eme famille
- 3eme famille A : distance max porte palière à cage d'escalier : 10m
- 3eme famille B : distance max porte palière à cage d'escalier : 15m
- 4^{ème} famille : distance max porte palière à cage d'escalier : 15m

Exception pour une circulation à l'air libre : distance max passée à 25m

Constat :

- ⇒ Nécessité d'ajout de cage d'escalier (issue de secours) si transformation d'un actif tertiaire en logement => impact financier élevé, perte sha...
- ⇒ Si transformation en hôtel (ERP), les règles sont différentes : 40 m pour atteindre l'escalier si choix entre plusieurs sorties.

Proposition :

- ⇒ **Augmenter la distance de 10 ou 15m à 20m (par exemple) en logement**

3.2. Stabilité au feu

Depuis 1990, les notions de stabilité au feu sont apparues dans les réglementations constructives par usage.

En tertiaire, elle est de 1h alors qu'en logement/habitation, l'exigence est de SF 1h30.

Constat :

En cas de transformation de bureau construit **avant** 1990 : la transformation peut s'avérer très coûteuse du fait de la « création » de stabilité au feu.

En cas de transformation de bureau construit **après** 1990 : la transformation en logement nécessite la mise en place de procédés permettant d'accroître de 30min la stabilité au feu (flocage,...)

Proposition :

- ⇒ **En cas de construction déjà SF1H, la transformation pourrait s'affranchir de mettre en place une stabilité au feu supplémentaire de 30min pr atteindre les SF1h30 de la réglementation (sous réserve de validation pompiers/bureaux de contrôle etc..) et sans risque pour les habitants des logements.**

3.3. Désenfumage :

En 3e famille, besoin de désenfumer les circulations avec un espacement mini entre VB/VH.

En cas de dalle précontrainte (DAP) et non en cas de dalle traditionnelle, les percements sont très couteux.

Proposition :

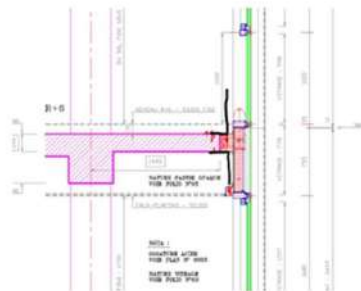
⇒ **espacer les distances entre carreaux de désenfumage**

3.4. Façade : C+D

- 2e famille : pas d'exigence de C+D
- 3e + 4e famille : le C+D dépend de la masse combustible en façade et sa hauteur varie :
 - 3e A : entre 0,6 et 1,10m
 - 3e B : 0,8 et 1,30m
- Tertiaire : code du travail : pas de C+D
- Tertiaire : ERP : C+D

Proposition

⇒ **pour une façade mur rideau, s'assurer qu'on puisse traiter le C+D en cas de transfo au nu intérieur d'une façade, et pas extérieur (par exemple en ajoutant une tôle 15/10°)**

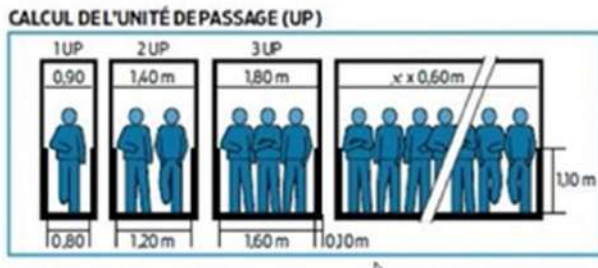


Repérage en noir de la tole acier

3.5. Largeur des cages d'escalier

En logement : 1m entre mains courantes // 1,20m entre les 2murs

En tertiaire : la largeur de l'escalier dépend de l'effectif à évacuer et donc du nbre d'UP



Proposition

- ⇒ *En cas de présence dans l'existant d'une issue de secours d'une UP, la transformation en logements pourrait conserver la largeur de l'escalier existant*

3.6. Issue de secours

Pour des questions de sécurité incendie encore, la mutualisation des issues de secours entre 2 usages différents superposés dans un meme actif n'est pas possible (par exemple en cas de logements sur un hotel, les créations de cages d'escaliers issues de secours différents sont obligatoires).

Proposition

- ⇒ *Pour gagner en surface, et en économie de projet, (sous réserve de mesure de sécurité et d'accessibilité également, et d'étude des sujets juridiques de co-propriétés d'espaces communs aussi) : mutualisation possible entre ERP et logements en cas de transformation*

Structure / Surcharges

Bureau : 250kg/m²

Logement : 150kg/m²

+ chape acoustique

+ cloisonnement

Acoustique

Réglementairement : pas d'obligation acoustique intérieure en réha.

Critère de qualité et d'usage + que de réglementation

Pas de proposition à faire : le critère du confort d'usage étant suffisant (et indispensable).

Thermique

La “RT existant” est la réglementation applicable en transformation d’actifs, contrairement aux constructions neuves et en surélévation qui impliquent d’appliquer la RE2020. La RT existant n’est pas la réglementation la + exigeante, mais certains critères de confort d’été sont compliqués à appliquer : par exemple le facteur solaire. Il implique la mise en place d’occultations extérieures car les stores intérieurs ne permettent pas d’atteindre les valeurs demandées.
=> quid en cas de murs rideaux ?

PLU en cas de transfo ou de surélévation

Certaines demandes du PLU sont + compliquées à mettre en place sur des projets de transformation d’actifs que sur des projets neufs.

- Locaux vélos
- Stationnement voitures

Proposition :

⇒ ***Apporter de la souplesse aux demandes de locaux dans les PLU en cas de transfo : locaux vélos en infra? Mutualisation possible? Stationnement déporté (pkg à proximité + amodiation)?...utilisation d’un pkg existant avec modif mineures (simple sens/dble sens)***

- Pleine terre
- Végétalisation des toitures exigées : pb de surcharge
- Récupération des eaux pluviales
- utilisations de sous sol existants : apporter de la souplesse sur les usages possibles (espaces de travail, création de patio,...)

Fiscalité : taxe foncière sur propriété batie, taxe d’aménagement, taxe de surfaces de bureaux,...

⇒ voir GTn°1

De	Maurice Sissoko – Directeur Général de CITALLIOS		
Destinataires / cc	V. LE Rouzic		
Date	15 mai 2025		
Objet	Audition 19 mai GT Ministériel Réglementations de la transformation de bureaux en logements		

La disponibilité de milliers de mètres carrés dans un contexte de crise du logement fait de la transformation de bureaux en logements un enjeu majeur pour les années à venir.

CITALLIOS, en tant qu'ensemblier urbain, identifie ce sujet comme un levier stratégique à fort potentiel pour la fabrique urbaine de demain. Des premières missions ont déjà été engagées dans ce domaine.

Si des freins persistent – qu'ils soient financiers, techniques, réglementaires ou politiques – ils ne doivent ni être négligés ni surestimés. Dans le cadre de son audition, CITALLIOS souhaite contribuer activement aux réflexions en cours, et formule à ce titre plusieurs propositions concrètes, jointes au présent courrier.

Etant précisé que certaines prolongent ou rejoignent des orientations déjà identifiées dans des rapports publics ou projets de loi récents.

1. Adapter les règles d'urbanisme et d'instruction aux enjeux de transformation

Constat : La transformation de bureaux en logements se heurte à un cadre réglementaire conçu avant tout pour la construction neuve, peu adapté aux réalités techniques et économiques des opérations de reconversion. Le changement de destination n'est pas toujours autorisé par les documents d'urbanisme, et les règles en vigueur – en matière de hauteur, de gabarit, de densité ou de stationnement – peuvent faire obstacle à la mutation du bâti existant. Des mécanismes de dérogation sont pourtant prévus par le Code de l'urbanisme, notamment à l'article **L.152-6**, qui permet de déroger à certaines règles du PLU pour favoriser la qualité urbaine, l'innovation ou la transformation de bâtiments existants. Toutefois, ces dérogations restent à ce jour soumises à une appréciation au cas par cas, sans cadre prédéfini ni garantie pour le porteur de projet. Ce déficit de lisibilité et de prévisibilité constitue un frein réel à l'engagement opérationnel.

Proposition 1 : Faciliter les procédures de modification du PLU pour les opérations de transformation

- **Description détaillée :** Permettre à la collectivité compétente de déroger, à titre encadré, aux règles du PLU pour favoriser les projets de transformation de bureaux en logements. Cette dérogation porterait sur la destination, les règles de gabarit, de densité, de stationnement ou de typologie de logements, dans un périmètre limité à l'opération. En parallèle, mettre en place une **procédure simplifiée de modification ou de révision ciblée** du PLU pour ces projets, permettant une adaptation rapide du document sans engager une procédure lourde à l'échelle de la commune¹.
- *Exemple : possibilité de modifier ponctuellement un zonage via délibération municipale ou procédure allégée, dans une zone de bureaux, pour autoriser la réalisation de logements, sans attendre la révision globale du PLU.*
- **À mobiliser** lorsque la collectivité souhaite anticiper ou accompagner une dynamique de mutation urbaine à l'échelle d'un quartier, ou préparer le terrain pour plusieurs projets à venir. Cette mesure est adaptée à une démarche de planification souple, lorsque les règles du PLU existant sont clairement inadaptées à la reconversion souhaitée.

¹ Cette proposition va plus loin que la mesure prévue dans la proposition de loi n°2003 déposée le 15 décembre 2023 par Romain Daubié, qui limite la dérogation à la seule destination. Elle vise à lever l'ensemble des verrous réglementaires identifiés par les porteurs de projet, tout en préservant la compétence des collectivités locales.

Proposition 2 : Instituer une dérogation de plein droit avec procédure de sécurisation en amont pour les projets de reconversion

- **Description détaillée :** Modifier le Code de l'urbanisme pour prévoir qu'en zone urbaine tendue, lorsque le PLU prévoit une mixité de fonctions, certaines dérogations sont **de droit** pour les projets de transformation en logement (ou à dominante logement). Cela concernerait notamment les bonus de constructibilité, les obligations de stationnement, les règles de gabarit ou de hauteur, ainsi que les exigences relatives à la typologie des logements ou aux quotas de LLS. **Le principe retenu serait celui d'une dérogation de droit**, afin d'apporter sécurité et visibilité aux porteurs de projet. Un **refus resterait possible pour l'autorité instructrice**, mais devrait être **expressément motivé** par des considérations d'intérêt général clairement identifiées.
- En complément, une **phase d'échange volontaire**, d'une durée maximale de deux mois, pourrait être instaurée entre les services instructeurs et le porteur de projet. Elle viserait à examiner la faisabilité du projet, son insertion urbaine et les dérogations sollicitées, et permettrait d'aboutir à une **validation partagée des options de transformation**. Ces éléments pourraient être formalisés dans un document équivalent à un **certificat d'urbanisme renforcé**, afin de **sécuriser juridiquement l'opération en amont du dépôt du permis**.
- **À mobiliser** lorsque le projet est déjà identifié et opérationnel, mais se heurte à certaines règles du PLU difficilement compatibles. Cette mesure est adaptée aux situations où une intervention rapide est nécessaire, sans attendre une évolution formelle du document d'urbanisme, tout en maintenant un cadre de dialogue et de sécurisation.

Proposition 3 : Assouplir les obligations de logements sociaux pour les projets de transformation, tout en valorisant leur effet dans le décompte SRU

- **Description détaillée :** Alléger les obligations de production de logements locatifs sociaux (LLS) dans les projets de transformation de bureaux en logements, afin d'en améliorer la viabilité économique. Il s'agirait de réduire de moitié le taux de logements sociaux exigé au titre du PLU ou du PLH pour ce type d'opération, compte tenu des surcoûts techniques spécifiques à la reconversion (désamiantage, restructuration lourde, adaptation aux normes).
- En complément, chaque logement social effectivement réalisé dans le cadre d'une transformation serait comptabilisé pour deux unités **dans le décompte SRU, conformément à la proposition n°15 du rapport Yché²**. Cette double valorisation permettrait aux communes carencées de remplir plus rapidement leurs objectifs, tout en incitant au portage de projets de transformation sur leur territoire.
- Cette mesure ne remettrait pas en cause les objectifs de mixité, mais tiendrait compte des spécificités économiques des opérations de reconversion.

Proposition 4 : Adapter le calendrier d'exigibilité de la taxe d'aménagement pour les projets de transformation de bureaux en logements

- **Description détaillée :** La loi de finances pour 2025 a modifié le régime de la taxe d'aménagement (TA) en l'étendant aux opérations de changement de destination de locaux non résidentiels en logements, même en l'absence de création de surface supplémentaire. Cette mesure vise à renforcer les ressources des collectivités locales pour financer les équipements publics nécessaires à ces transformations .
- Tout en maintenant le principe de cette taxation, il est proposé **d'ajuster le calendrier d'exigibilité de la TA pour les projets de transformation de bureaux en logements**. Actuellement, la TA est exigible à la date de délivrance de l'autorisation d'urbanisme. Il est suggéré de reporter cette exigibilité à la date de déclaration d'achèvement des travaux (DROC) pour ces projets spécifiques.
- Cette adaptation permettrait de soutenir la trésorerie des porteurs de projets durant les phases initiales, souvent caractérisées par des coûts importants liés à la reconversion (désamiantage, restructuration, mises aux normes), sans générer de recettes immédiates. Le paiement de la TA au moment de l'achèvement des travaux garantirait que la taxe est acquittée une fois le projet sécurisé et en phase de livraison, sans compromettre les ressources des collectivités à moyen terme.

2 « S'agissant des logements intermédiaires et sociaux produits par ladite transformation, leur décompte dans le cadre de la loi SRU modifiée pourrait être doublé (2 logements décomptés pour 1 livré), mesure applicable au cours des cinq prochaines années. »
Rapport Yché

- Le différé de paiement n'affecterait pas le produit attendu, mais améliorerait l'équilibre de trésorerie en phase de montage

2. Mesures complémentaires à considérer

Proposition 5 : Harmoniser les règles de sécurité incendie

- Les projets de transformation de bureaux en logements se heurtent à un empilement de normes de sécurité incendie, souvent peu adaptées aux caractéristiques constructives des bâtiments tertiaires. Les exigences réglementaires applicables aux logements – compartimentage, dégagements, escaliers supplémentaires – ne tiennent pas compte de la structure existante et peuvent entraîner des surcoûts significatifs, voire rendre certains projets techniquement irréalisables.
- Il est proposé d'élaborer un **référentiel technique spécifique** aux opérations de transformation, en lien avec les SDIS et les services instructeurs, afin de permettre une **application raisonnée et proportionnée des règles**, sans compromis sur la sécurité des occupants. Ce référentiel pourrait notamment s'appliquer aux **bâtiments mixtes bureaux/logements** ou aux opérations de **densification partielle** d'immeubles existants.
- En complément, une **phase de dialogue en amont avec les services de sécurité** pourrait être systématisée, afin d'anticiper les exigences techniques. Les règles ainsi arrêtées feraient l'objet d'une **formalisation préalable** dans un document de type **avis technique ou note conjointe**, permettant de **crystalliser les engagements** et de sécuriser le projet avant le dépôt du permis de construire.
- Cette mesure contribuerait à **réduire l'aléa réglementaire**, à **clarifier les attentes** des SDIS, et à **éviter les abandons de projet** liés à des exigences inadéquates révélées trop tardivement.

Proposition 6 : Supprimer l'unanimité pour faciliter la transformation en copropriété

- Dans les immeubles en copropriété, les projets de transformation de bureaux en logements sont fréquemment bloqués par l'exigence d'unanimité pour modifier le règlement de copropriété, notamment en cas de changement d'affectation. Cette règle, historiquement protectrice, est aujourd'hui inadaptée aux enjeux de réversibilité et de mobilisation du parc tertiaire existant.
- Il est proposé de **supprimer l'exigence d'unanimité** dans ce cas de figure, et d'autoriser la modification du règlement de copropriété à la **majorité simple (article 24 de la loi de 1965)**, dès lors que la transformation est compatible avec la destination générale de l'immeuble et ne porte pas atteinte aux droits fondamentaux des copropriétaires.
- Cette orientation rejoint les propositions formulées dans la **proposition de loi n°2003 (Daubié, décembre 2023)**, adoptée en première lecture, et dans le **rapport Yché (juin 2024)**. Elle permettrait de lever un verrou juridique récurrent et de libérer le potentiel de transformation dans les copropriétés mixtes ou à dominante tertiaire.

Proposition 7 : Créer des Cellules départementales d'appui aux Projets de Transformation

Les projets de transformation de bureaux en logements nécessitent la mobilisation coordonnée de plusieurs services : urbanisme, sécurité incendie, fiscalité, domaine public, voire copropriété ou environnement. L'éclatement des compétences et des procédures constitue un frein pour les porteurs de projets et complexifie l'instruction.

Il est proposé de créer, dans chaque département concerné, une **cellule dédiée placée auprès du préfet**, mise à disposition des services instructeurs et accessible aux porteurs de projets. Cette cellule aurait pour mission de **coordonner les acteurs publics concernés**, de **faciliter les échanges en amont** et de **lever les points de blocage réglementaires**, en particulier sur les sites complexes ou stratégiques.

Ce format souple permettrait d'**accélérer l'émergence des projets**, sans créer de nouvelle structure administrative.

B **CUU** **BCB C** **C** **B B** **C B B** **B**

B

B **BB**

- 5 B B B B B B B B B B B B B B B
 B B B B B B B B B B B B B B B
 - T B B B B B B B B B B B B B B B
 B B B B B B B B B B B B B B B
 B B B B B B B B B B B B B B B
 B B B B B B B B B B B B B B B
 B B B B B B B B B B B B B B B
 - sB B B B B B B B B B B B B B B
 B B B B B B B B B B B B B B B
 B B B B B B B B B B B B B B B
 B B B B B B B B B B B B B B B
 B B B B B B B B B B B B B B B
 - â B B B B B B B B B B B B B B B
 B B B B B B B B B B B B B B B
 o C B B B B B B B B B B B B B B
 B B B B B B B B B B B B B B B
 o B B B B B B B B B B B B B B B
 o s B B B B B B B B B B B B B B B

B

B **BB** **B** **BB**

- s B B B B B B B B B B B B B B B
 B B B B B B B B B B B B B B B
 B B B B B B B B B B B B B B B
 - ç B B B B B B B B B B B B B B B
 o B B B B B B B B B B B B B B B
 o B B B B B B B B B B B B B B B
 - B B B B B B B B B B B B B B B
 B B B B B B B B B B B B B B B
 - j B B B B B B B B B B B B B B B
 B B B B B B B B B B B B B B B
 - C B B B B B B B B B B B B B B
 B B B B B B B B B B B B B B B
 B B B B B B B B B B B B B B B
 - j B B B B B B B B B B B B B B B
 B B B B B B B B B B B B B B B
 B B B B B B B B B B B B B B B
 - ç B B B B B B B B B B B B B B B
 B B B B B B B B B B B B B B B
 B B B B B B B B B B B B B B B
 B B B B B B B B B B B B B B B

B

B

B B B



TIVOLI

25 logements et bureaux
Bordeaux (33)

La restructuration d’un patrimoine tertiaire de la fin du XXème siècle.

L’opération Tivoli est la restructuration audacieuse d’un immeuble de bureaux des années 80 en logements de standing. Cette métamorphose architecturale se dévoile depuis la rue sur les deux volumes de l’immeuble existant. Par un travail de transformation des façades rideaux, entièrement déposées pour le projet, la proposition crée une nouvelle séquence urbaine. L’espace résiduel entre la façade et la rue devient une frange active. De nouvelles terrasses et accès sont aménagés, permettant une connexion fluide entre intérieur et extérieur pour les logements, tout en proposant un filtre vis-à-vis de l’espace public. Les matériaux choisis incarnent cette nouvelle identité. La nature retrouve ici une place de choix. Avec des rez-de-chaussée plantés, des filins métalliques supports de plantes grimpantes, des jardinières verdoyantes et une toiture terrasse végétalisée, le travail du paysage contribue de manière significative à la vitalité urbaine du projet.

végétal biodiversité espaces extérieurs accessibilité pour tous matériaux

Programme	Transformation d’un immeuble de bureaux en 25 logements et un local d’activité
Maîtrise d’Ouvrage	Icade - Arkadea
ZW/A	Architecte mandataire
Equipe	BE économie : ByOptim BE Structure : Storm Ingenierie BE Fluides thermique : BETEL BE VRD : HBR Paysagiste concepteur : Catherine Cloup OPC : OPMO
Mission	Mission complète
Surface	2 051 m²
Montant des travaux HT	3 416 647 €
Calendrier	2020
Avancement	DET
Performances	RT par élément
Caractéristiques	isolation par l’extérieur toitures végétalisées renforts en sous-œuvre réhabilitation site occupé délais site contraint centre-ville secteur ville de pierre contraintes techniques lourdes



DONNÉES DU PROJET ET RETOUR D’EXPÉRIENCE

MOA

Moa initiale et vendeur : Foncière tertiaire – RIVAGE
Moa conception-construction : Promoteur immobilier - ICADE
Montage : VIR (ventre immeuble à rénover)
Profil acheteur : Fond d’investissement privé étranger – Foncière

DONNÉES LOGEMENTS

Type de destination logements : Locatif
Logements sociaux : Non
Nombre de logements : 25
Typologies des logements : du T1 au T5
Logements traversants ou bi orientés : oui pour tous
Espaces extérieurs : oui pour tous

Profondeur moyenne des plateaux d’étages : 10 m
Surface de plancher existante : 2167 m2
Surface de plancher par changement de destination : 2051 m2
Surface de plancher créée : 0 m2
Surface de plancher supprimée : 116 m2

Nombre de places de stationnement : 38
Nombre de places vélos : 70m2 env. 40 vélos
Accessibilité en transports en commun :
• Tramway D à 350m • Arrêts de bus à 50m
Distance au centre-ville : 20 minutes à pied, 8 minutes en tramway, 7 minutes en vélos

ACCESSIBILITE :

— Complexité et surcout pour accessibilité générale :
• Balcons et terrasses
• Création de rampes et décaissés pour accès bâtiment
• Calage altimétrique précis en façade sur accroches structures métalliques, reposition-
née plusieurs fois par l’entreprise.

ACOUSTIQUE VIBRATOIRE :

— Passage d’un mur rideau à une nouvelle enveloppe avec des performances
acoustiques supérieures en habitat, sur voie passante et bruyante répertoriée
• Solution apportée empruntée à la construction « tertiaire » type entrepôt = mur rideau
domestique en bardage double peau sur plateaux
— Sol : réduction du bruit d’impact par des sous couches acoustiques performantes.
pas de problématique.

INCENDIE :

— A engendré une suppression de la conception initiale : façade à ossature bois.
• Surcout de conception mais économie trouvée in fine sur le système trouvé.
• Instruction de permis de construire allongée

STRUCTURE

— Pas de nécessité de renforcement structurel global de la structure existante.
Ajouts ponctuels de micropieux pour surcharge ponctuelle et choisie
— Diagnostic fin des charges admissibles pour :

• conception facade et ossature métallique balcons et terrasses
• toitures végétalisées
— Mauvais état général des bétons et maçonneries existantes découvertes au cu-
rage

THERMIQUE-ENERGIE-ENVIRONNEMENT

• Pas de labelisation recherchée
• Classification en RT globale > nécessité d’adapter la conception pour éviter des dépas-
sements de seuils. Simplification des contraintes réglementaires tout en étant très perfor-
mants sur l’enveloppe et l’énergie.
• Problématique Amiante importante engendrant des coûts substantiels de traitement et
plombant le bilan de l’opération.

URBANISME

• PLU secteur autorisant le logement = pas de nécessité de modification ou dérogation
pour la destination logement
• Présence d’un parking important permettant de répondre à l’obligation en matière de
stationnement
• Possibilité de création de locaux annexes et vélos sans supprimer de la SDP
• Pas d’imposition de logements sociaux, sous le seuil de déclenchement (ce qui n’est
plus le cas désormais sur ce secteur).

VENTILATION NATURELLE – ECLAIRAGE :

— Type d’actif bureau à profondeur de plateaux faibles
• Facilité de logements traversants par ajout de circulations verticales déportées ou ajus-
tements des typologies (plus grandes ou la circulation verticale est conservée)
• Ventilation naturelle
• Eclairage lumière du jour optimal

VIDE JURIDIQUE :

Sans objet

AUTRE REGLEMENTATION :

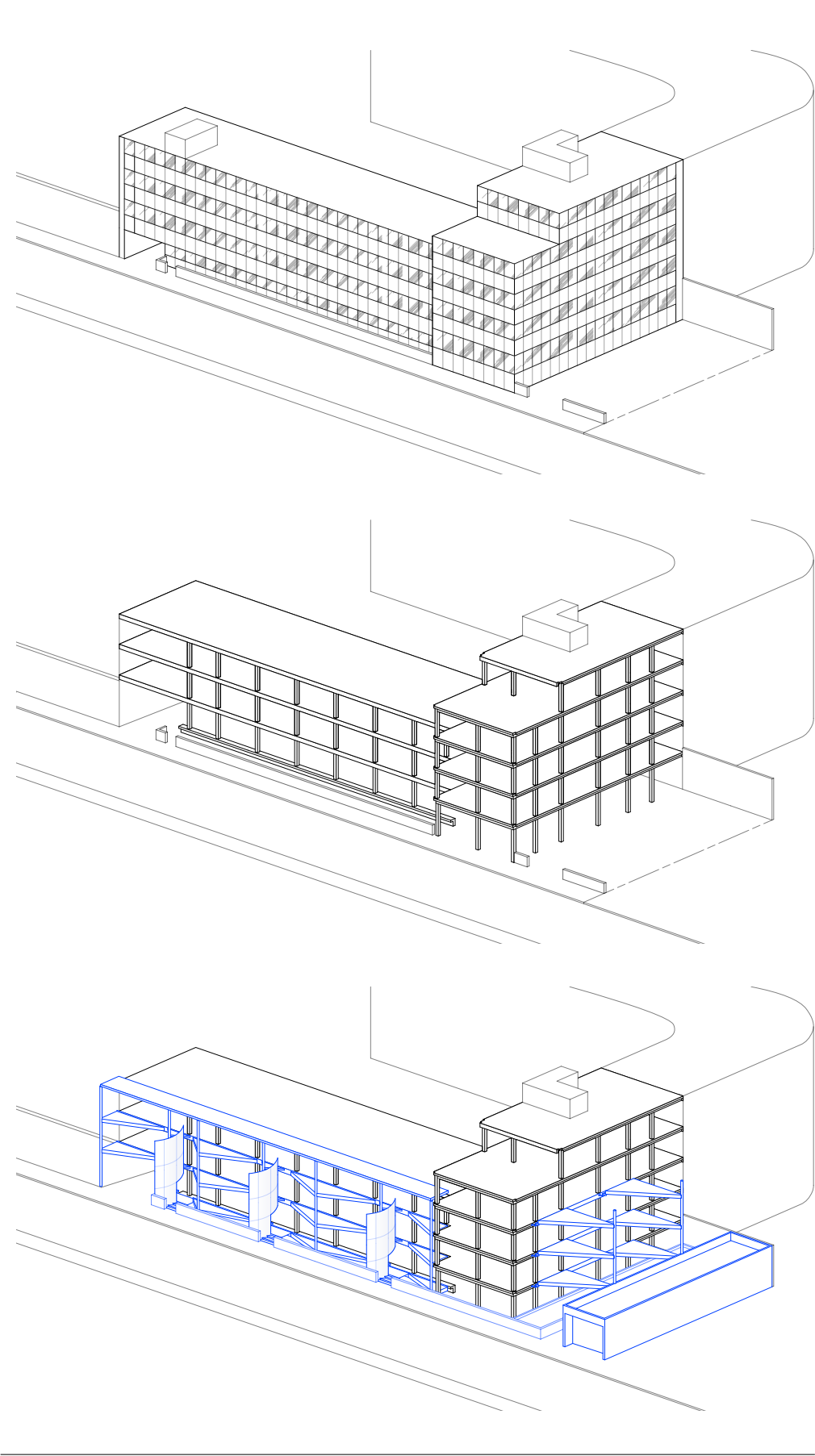
Sans objet

THINK OUT THE BOX :

Sans objet

TRANSFORMATION D’ACTIFS

56 Tivoli • Réhabilitation d’un immeuble de bureaux des années
80 en 25 logements







LA JALLÈRE

Réhabilitation du bâtiment de la Caisse des Dépôts
Bordeaux (33)

Faire de l'existant une ressource pour transformer en profondeur un site emblématique

Situé au nord de Bordeaux, dans le quartier en mutation de La Jallère, l'ancien site de la Caisse des Dépôts s'apprête à vivre une transformation d'envergure. Ce territoire, marqué par sa forte empreinte paysagère et sa biodiversité, devient le cadre d'un projet ambitieux mêlant réhabilitation architecturale, innovation programmatique et revitalisation paysagère. Ce projet s'inscrit dans une démarche d'aménagement fondée sur la valorisation du déjà-là. Le site existant, avec ce bâtiment emblématique des années 1970, fait l'objet d'un recyclage attentif, en répondant à plusieurs enjeux majeurs :

- Un enjeu environnemental : la revalorisation du patrimoine architectural s'accompagne notamment d'un travail sur les façades améliorant significativement les performances thermiques, ainsi que sur les sols et les espaces extérieurs pour renforcer la perméabilité, préserver les écosystèmes et encourager la biodiversité.
- Un enjeu social et éducatif : Le site accueillera un campus, pensé comme un ensemble d'écoles supérieures, proposant des espaces mutualisés, favorisant la modularité des usages et les nouvelles pratiques d'apprentissage.
- Un enjeu urbain : En créant de nouveaux espaces publics au sein même du site, le projet favorise la rencontre et les interactions, participant à l'animation de ce quartier en devenir.

Ancré dans une logique de réhabilitation durable, le projet de La Jallère illustre une approche engagée où l'existant devient une ressource, et où les lieux s'adaptent pour accueillir les modes de vie et de travail d'aujourd'hui et de demain.



réemploi innovation photovoltaïque restructuration lourde espaces publics mutualisation

Programme	Réhabilitation du bâtiment de la Caisse des Dépôts en campus multiprogrammes et résidence étudiante
Maîtrise d'Ouvrage	Le Bois Urbain, Hemera & Icade
ZW/A	Architecte mandataire, Paysagiste concepteur
Equipe	Architecte co-concepteur : CBA, Clément Blanchet Architecture économiste de la construction : ALTER EMO structure et fluides : VIVALTO / VRD + AMO RÉSEAUX : HBR Ssi-CSSi : CSD & Associés
Mission	Mission complète
Surface	28 381 m ²
Montant des travaux HT	45 047 500 €
Calendrier	2024
Avancement	PC
Performances	Bâtiment Frugal Bordelais, RT Globale, RT par élément et RT 2012
Caractéristiques	restructuration lourde mixité programmatique économie de moyens chantier par phases réemploi photovoltaïque économie de moyens amiante renfort de structure conservation et réemploi intégration dans projet urbain
Crédits	Sandrine Iratçabal

DONNÉES DU PROJET ET RETOUR D'EXPÉRIENCE

MOA

Moa initiale et vendeur : Caisse des Dépôts et Consignations
Moa conception-construction : Promoteur immobilier - ICADE + Urbain des Bois
Montage : VEFA
Profil acheteur : Foncière privée + bailleur social

DONNÉES LOGEMENTS

Type de destination logements : Résidence étudiante sociale
Logements sociaux : Oui
Nombre de logements : 210
Typologies des logements : Studio à T2
Logements traversants ou bi orientés : non
Espaces extérieurs : collectifs en RDC

Profondeur moyenne des plateaux d'étages : 12 à 19 m
Surface de plancher existante : 6000 m2
Surface de plancher par changement de destination : 5870 m2
Surface de plancher créée : 0 m2
Surface de plancher supprimée : 130 m2

Nombre de places de stationnement : 45
Nombre de places vélos : 113 m2 • 70 vélos
Accessibilité en transports en commun :
• Tramway C à 500m • Arrêts de bus à 50m
Distance au centre-ville : 30 minutes en tramway, 25 minutes en vélos

ACCESSIBILITE :
— Complexité et surcout pour accessibilité générale :
• Insertions des douches sans ressauts
• Création de rampes et décaissés pour accès bâtiment
• Obligation de nouveaux escaliers intérieurs

ACOUSTIQUE VIBRATOIRE :
— Passage d'un mur rideau à une nouvelle enveloppe avec des performances acoustiques supérieures en habitat
• Solution apportée : ajustement d'un nouveau mur rideau économique par conservation des précadres et dormants existants
— Sol : réduction du bruit d'impact par des sous couches acoustiques performantes. pas de problématique.

INCENDIE :
• Obligation de renforcement des accessibilités façades
• Ajout de colonnes sèches
• Pré-instruction poussée avec le SDIS compris visites et diagnostics sur site

STRUCTURE

— Nécessité de renforcement structurel partiel de la structure existante.
— Inconnues sur l'état des bétons avant curage et diagnostics poussés nécessaires

THERMIQUE-ENERGIE-ENVIRONNEMENT

• Label Bâtiment Frugal Bordelais • NF Habitat
• Classification en RT globale > nécessité d'adapter la conception pour éviter des dépassements de seuils. Simplification des contraintes réglementaires tout en étant très performants sur l'enveloppe et l'énergie.
• Problématique Amiante importante engendrant des coûts substantiels.

URBANISME

• PLU secteur n'autorisant pas le logement = nécessité de modification ou dérogation pour la destination logement, clasification du projet en hébergement hotelier en phase 1.
• Présence d'un parking important permettant de répondre à l'obligation en matière de stationnement
• Possibilité de création de locaux annexes et vélos sans supprimer de la SDP car foncier important.
• Imposition de logements sociaux.
• intégration du projet dans un plan guide

VENTILATION NATURELLE – ECLAIRAGE :

— Type d'actif bureau à profondeur de plateaux moyenne à forte
• Difficulté de création de logements traversants ayant une incidence sur la programmation en logements étudiants.
• Desserte par couloir central obligatoire

VIDE JURIDIQUE :

Secteur PLU monofonctionnel bureaux et ERP - nécessité de modification ou de dérogation. Dérogations possibles pour destination SPIC et Hébergement Hotelier, mais pas pour le logement. Question du permis d'innover, nouvelles lois ou décrets ?

AUTRE REGLEMENTATION :

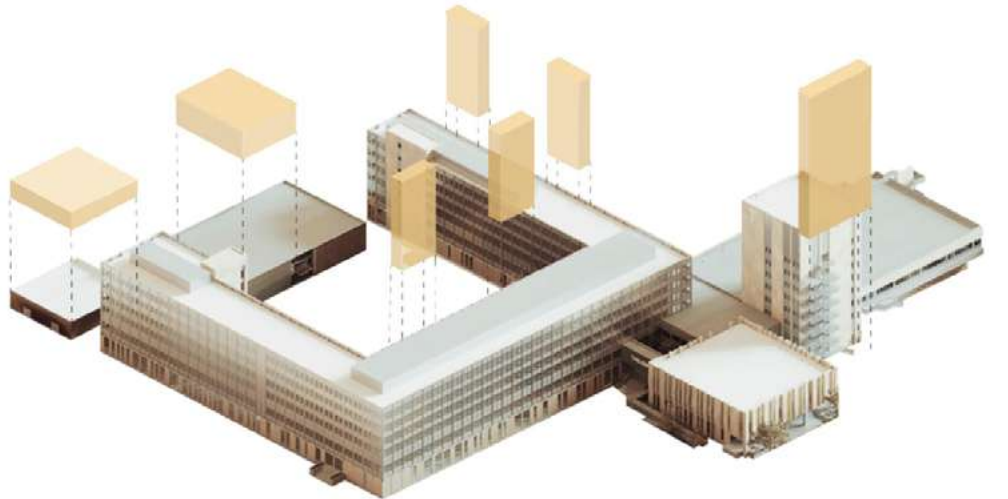
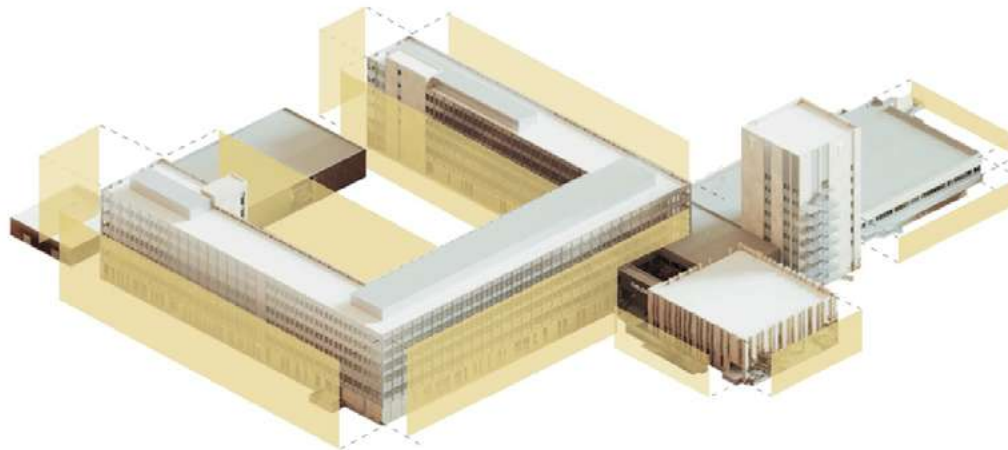
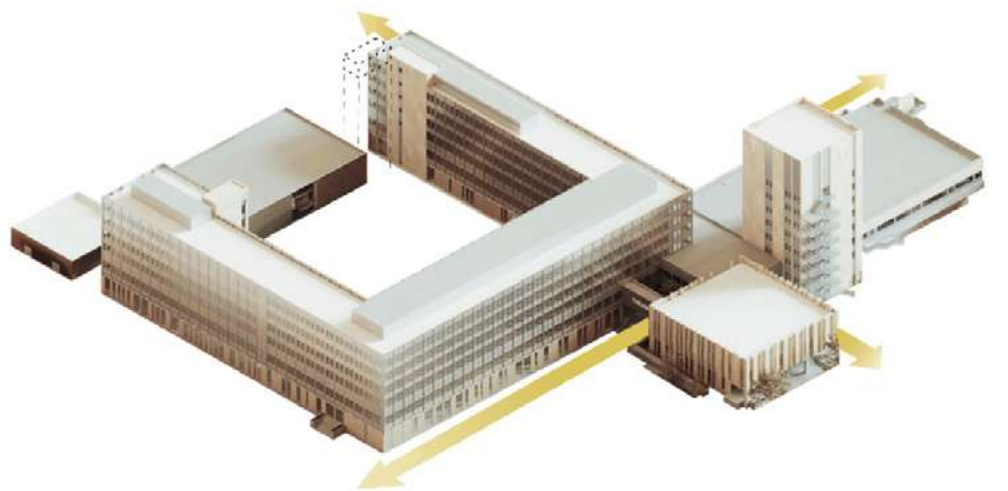
Sans objet

THINK OUT THE BOX :

Sans objet

TRANSFORMATION D'ACTIFS

Ancien siège régional de la Caisse des Dépôts et Consignations
Réhabilitation d'un immeuble de bureaux des années 70 en résidence étudiante et campus d'enseignement supérieur.







ACCELERER LA TRANSFORMATION DU BATI

Identification des freins réglementaires

Sécurité incendie

Structure	Bureaux			Logements			
	SF	CF	C+D		SF	CF	C+D
Dernier plancher < 8m	(1)	1/2h	1/2h	1ère famille (maison)	1/4 h	1/4 h	
	(1)	1/2h	1/2h	2ème famille (jusqu'à R+2)	1/2 h	1/2 h	
8 m< Dernier plancher < 28 m	ERT	1h	1h	2ème famille (R+2 / R+3)	1/2 h	1/2 h	
	ERT	1h	1h	3ème famille A (R+7 max)	1h	1h	1,10 m
	ERT	1h	1h	3ème famille B	1h	1h	1,30 m
28 m< Dernier plancher < 50 m	IGH	2h	2h	1,20 m à 1,50 m	1h 1/2	1h 1/2	1,30 m

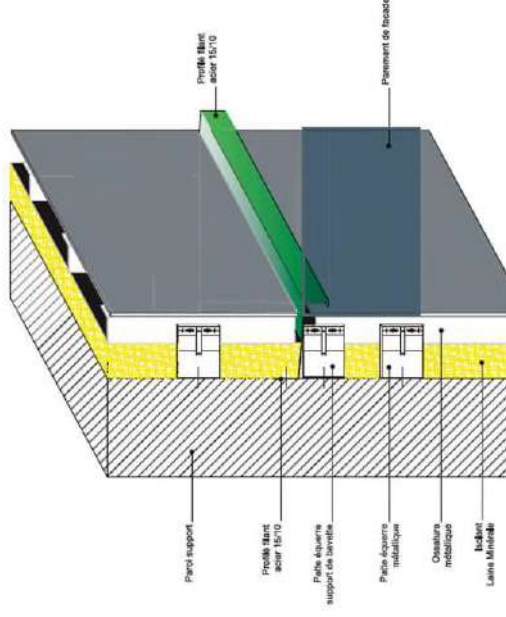
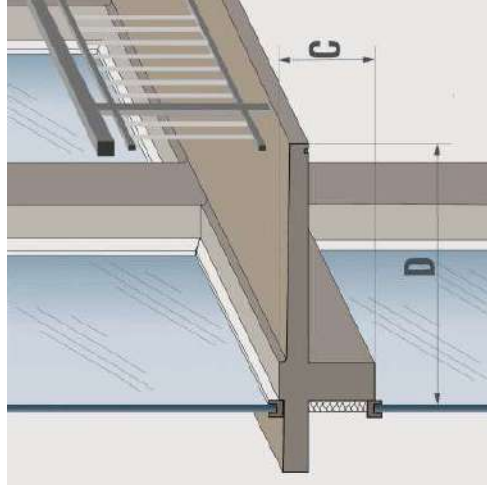
(1) Par assimilation aux exigences ERP

Problématique	Solution
Pour les immeubles les plus anciens (haussmanniens transformés notamment), pas d’information sur l’existant. C’est également le cas même pour des immeubles récents En cas de surélévation d’un bâtiment de bureaux R+2 avec dernier plancher < 8 m, incertitude sur l’état réel de stabilité au feu / coupe-feu en l’absence d’obligation réglementaire	Compléter les exigences de carnet de santé immeuble etc ... par un DOE et des diagnostics minimum à définir
Gestion du C+D pouvant conduire à changer la façade dans le cas de murs rideaux	Sujet technique dont la résolution passe par un changement réglementaire très peu probable

Sécurité incendie

Façades (3° et 4° famille)

- Systèmes classés au moins A2-s3, d0 (M1) pour chacun de leurs éléments constitutifs et sans lame d'air
- S'il existe une lame d'air, nécessité de recouplement par matériaux intumescent, bavettes, bandes incombustibles et / ou appréciation de laboratoire



Problématique	Solution
Lame d'air existante entre façade et pierre agrafée (immeubles des années 80 notamment)	Créer un catalogue des typologies de façades et des appréciations de laboratoire génériques ?

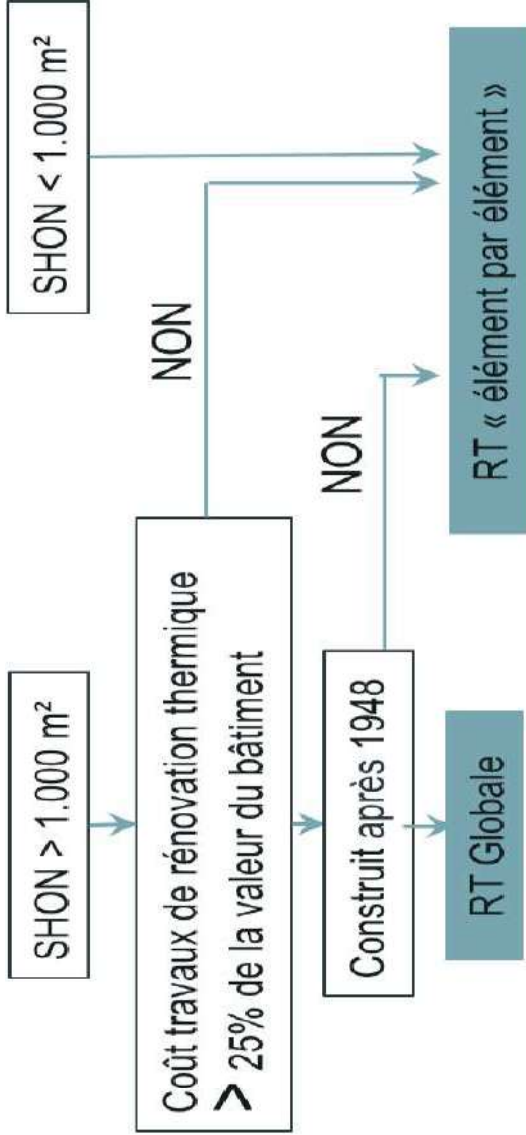
Sécurité incendie

Distribution intérieure (sauf IGH)

	Bureaux	Logements
Escalier protégé ou à l'air libre	pas d'imposition dans les textes	Si dernier plancher > 8m
Distance / escalier protégé	40m et cul-de-sac des dégagements < 10m	10m en 3° famille A 15 m en 3° famille B
Nombre d'escalier et dimensions	Selon effectifs	Selon distance porte/escalier + selon effectifs en logement-foyer

Problématique	Solution
Nécessité de rajouter des noyaux / escaliers	Autoriser via la réglementation une tolérance sur les distances dans le cas de transformation (on va jusqu'à 20 m en IGH voir ci-dessous)

Réglementation thermique



Valeur conventionnelle du bâtiment (actualisé tous les ans) en 2025:

- Logements: 2080 €/m²
- Autres : 1775 €/m²

- Il faut utiliser la valeur correspondant à l'usage du bâtiment après travaux
- Bâtiments multi usages, le seuil pour l'usage principal d'habitation est $\geq 90\%$ sinon pro-rata.
- c'est la date d'achèvement de la construction du bâtiment qui doit être prise en compte y compris en cas de rénovation lourde intermédiaire

Taille de l'extension	$\leq 50 \text{ m}^2$	$\leq 150 \text{ m}^2$	$> 150 \text{ m}^2$
$\leq 30 \% S_{RT}$ des locaux existants	RT existant	RT existant	RE2020
$> 30 \% S_{RT}$ des locaux existants	RT existant	RE 2020	RE 2020

Problématique	Solution
Dans le cas d'extension horizontale (remplissage de vide constructif en attique par exemple), l'exigence RE 2020 est complexe à respecter	Traiter l'extension en RT existant ou à minimum, supprimer le seuil de 150 m² et le maintenir pour un % de la Srt significatif (20 %? 30%?)
Dans le cas de surélévation l'exigence RE 2020 conduit à mettre en œuvre des équipements complémentaires « bas carbone » → surcoût et perte de surface pour locaux techniques et liaisons	

Acoustique

Exigences réglementaires pour le neuf en logements (NRA), hôtels et santé uniquement

Exigence	Travaux concernés	Risques
Affaiblissement vis-à-vis des bruits extérieurs	Travaux en façade	Risque ABF, Monuments historiques
Bruit de choc	Chape ou plafond acoustique	Perte de hauteur, mise à niveau des escaliers et ascenseurs
Bruit entre logements	Distribution entre logements et sur circulations	Fonction des solutions retenues
Bruit entre circulations et logements		
Bruits des équipements	Lots techniques	

Exigences réglementaires en restructuration

Exigences définies par l' Arrêté du 13 avril 2017 (abrogé) relatif aux caractéristiques acoustiques des bâtiments existants lors de travaux de rénovation importants. Elles concernent les bâtiments qui figurent dans les zones de dépassement des valeurs limites sur les cartes de bruit routier et ferroviaire ou qui sont situés dans une zone de bruit du plan de gêne sonore: pour ces bâtiments des contraintes sont imposées pour l'isolement vis-à-vis des bruits extérieurs et équipements ainsi que les transmissions via les combles non aménagés.

Attention, en cas de certification NF Habitat, les exigences du neuf sont imposées par CERQUAL

Acoustique

Problématique	Solution
<i>Dans le cas de façade rideau, difficulté à atteindre les exigences réglementaires d'affaiblissement aux bruits route</i>	<i>Sujet technique dont la résolution passe par un changement réglementaire très peu probable</i>
Gestion des bruits de chocs selon le mode constructif. Le respect des exigences du neuf génère des surcoûts selon le mode constructif de l'existant: chapes (qui limitent la charge d'exploitation disponible) ou faux plafonds qui limitent la hauteur	Définir les exigences en cas de transformation/ réhabilitation et prévoir la possibilité de dérogations pour des raisons techniques / coût. A arbitrer également en fonction du confort et de la qualité des logements
Gestion des transmissions latérales entre logements: le respect des exigences du neuf est parfois complexe (façades mur rideau notamment)	

Acoustique vibratoire

Problématique	Solution
<i>Bruits rayonnés dans le bâtiment sous excitation vibratoire liée aux passages de trains. Le bruit rayonné (regénéré par la structure du bâtiment lorsqu'il vibre), mais la réglementation acoustique pour les immeubles neufs (NRA) spécifie que le niveau sonore moyen ne doit pas dépasser 30 dBA dans les pièces principales → Solutions techniques de désolidarisation à postériori ou construction de boîte dans la boîte.</i>	<i>Sujet technique à arbitrer en fonction de la qualité et de la commercialité des logements</i>

Accessibilité PMR

Exigences minimales

- Pas de dégradation de l'accessibilité / existant
- Si le montant des travaux est > 80 % X coût de construction (2.080 €/m² au 01/01/2025), soit 1.664 €/m² les exigences du neuf s'appliquent; il en est de même pour les surfaces créées
- Dérogations possibles pour raisons structurelles ou de patrimoine architectural ; demande de dérogation à justifier (bénéfices vs inconvénients) auprès des services départementaux concernés

Attention, si la terrasse devient un espace collectif, elle doit être accessible pour les PMR sans discrimination, l'édicule ascenseur doit être implanté pour respecter les gabarits disponibles.

Exigences par typologie

	% accessibilité	Exigences pour les douches
Logements familiaux	20% des logements à RdC ou en étages desservis par ascenseur sont accessibles, les autres adaptables par travaux simples	Possibilité d'aménager une douche sans ressaut
Résidences gérées logements destinés à l'occupation temporaire	5% minimum des logements accessibles, 10% pour les résidences de tourisme	Douche « accessible » avec ressaut « limité »
Hôtel	20 chambres: 1 accessible 50 chambres: 2 accessibles > 50 chambres: 2 + 1/ tranche de 50 chambres	Douche sans ressaut de plus de 2 cm équipée de barres de maintien
RPA, EPAD	100%	

Accessibilité PMR

Problématique	Solution
Certains modes constructifs sont difficilement compatibles avec la création de douches sans ressaut et conduisent à des travaux de démolition/ reconstruction de planchers coûteux	Faciliter la dérogation par une évolution réglementaire pour les transformations

Structure / Charges/ Percements

Charges permanentes:

- Poids propre du bâtiment
- (Sur) charges permanentes: revêtements, cloisonnement, chapes

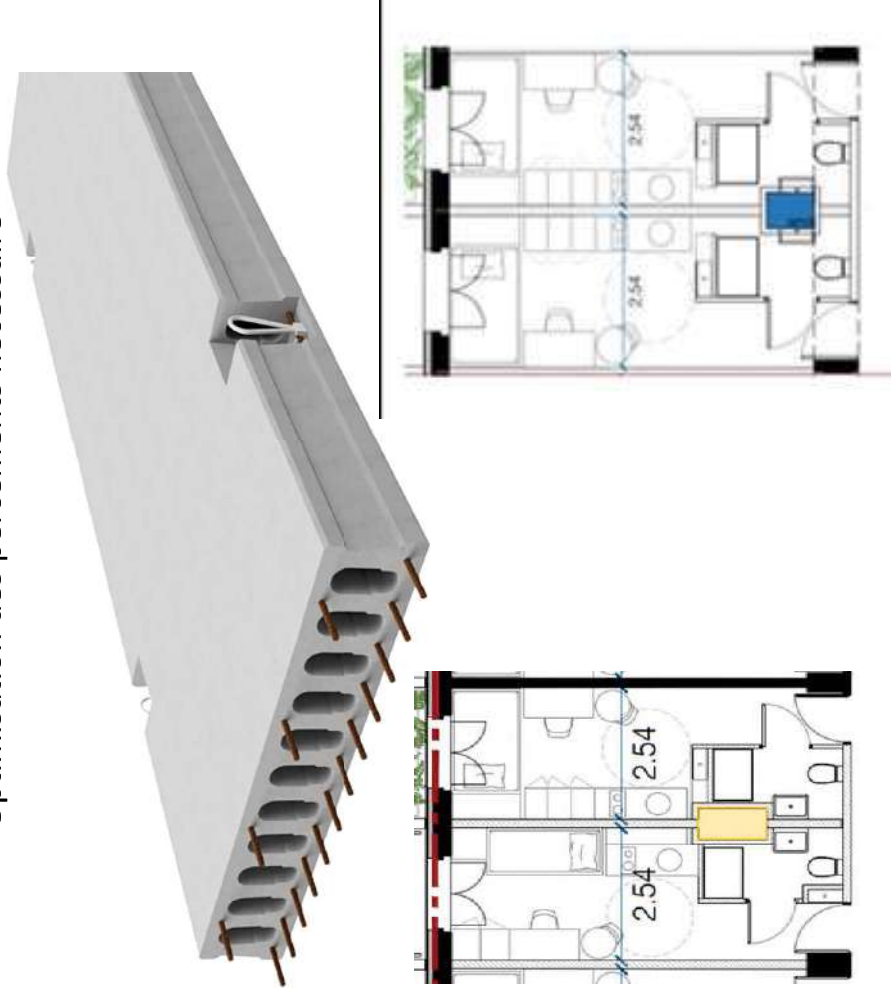
Charges d'exploitation selon NFP 06-001 :

- Logements et hébergement : 150 kg/m²
- Garages/ parkings : 250 kg/m²
- Bureaux cloisonnés : 250 kg/m²
- Open Space : 350 kg/m²
- Stockage : 500 kg/m²
- Balcons (porte à faux) : 350 kg/m²
- Loggias (sans porte à faux) : 250 kg/m² minimum
- Terrasses : selon accessibilité, équipement et végétalisation

La valeur de base est susceptible d'être calculée avec un coefficient de dégression (réduction pour grandes surfaces ou majoration pour faibles surfaces), il est nécessaire de réaliser des essais structurels pour valider la charge disponible. **Attention aux contraintes acoustiques qui nécessitent des chapes → charge complémentaire**

Dalles alvéolaires

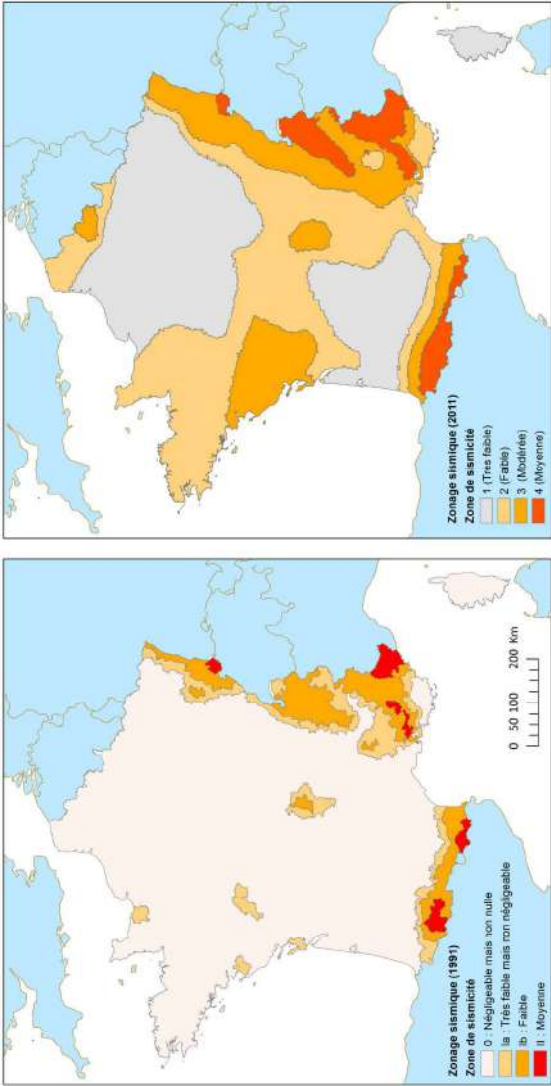
Optimisation des percements nécessaire



Problématique	Solution
Evolution des règles et méthodes de calcul (BAEL 68/ BAEL 91/ EUROCODES)	Disposer des notes de calculs et DOE. Rejoindre les points précédents sur l'exigence de connaissance du site

Sismicité

L’arrêté du 22/10/2010 a fait évoluer les zones sismiques et les exigences correspondantes. (exemple Nantes non classé jusqu’en 2010 est passé en zone de risque 3)
 Les règles applicables étaient le PS 92 jusqu’en octobre 2012 puis l’Eurocode 8.



Catégorie d'importance	Description
II	- Habitations individuelles. - Établissements recevant du public (ERP) de catégories 4 et 5. - Habitations collectives de hauteur inférieure à 28 m. - Bureaux ou établissements commerciaux non ERP, h ≤ 28 m, max. 300 pers. - Bâtiments industriels pouvant accueillir au plus 300 personnes. - Parcs de stationnement ouverts au public.
III	- ERP de catégories 1, 2 et 3. - Habitations collectives et bureaux, h > 28 m. - Bâtiments pouvant accueillir plus de 300 personnes. - Établissements sanitaires et sociaux. - Centres de production collective d'énergie. - Établissements scolaires.

Problématique	Solution
Dans le cas de création de SHON ou de démolition (% variable de 20 à 30 % par niveau selon zone et catégorie), nécessité de mise en conformité / EUROCODES 8 → ajout de contreventements par exemple	Sujet technique dont la résolution passe par un changement réglementaire très peu probable

Amiante plomb pollution

Pollution

Exigence de compatibilité avec l'usage envisagé

- Sur un site pollué, obligation de l'exploitant de remise en état sur la base de l'état initial → compatibilité avec habitation pouvant nécessiter des travaux complémentaires
- Etudes et préconisations par un BE certifié
- Attestation de prise en compte par un BE certifié à joindre au PC (ATTES)

Amiante

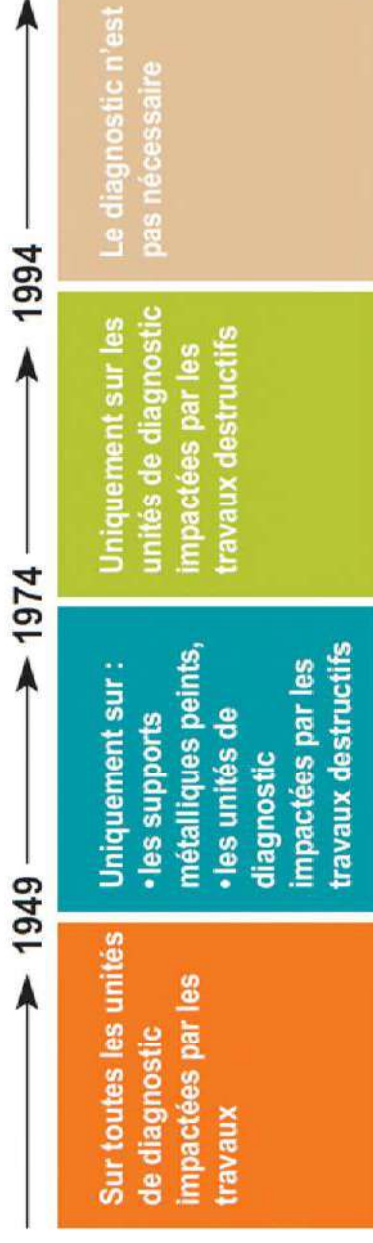
Repérage avant travaux (RAAT) si PC antérieur à juillet 1997:attention RAAT ≠ DAT

Protection des travailleurs pendant le chantier

Usage futur du bâtiment



Plomb



Amiante plomb pollution

Problématique	Solution
La compatibilité avec l'usage habitation peut nécessiter des travaux complémentaires par rapport à une remise en état conforme à l'état initial	Exiger une étude complémentaire pour qualifier et chiffrer les exigences de mise en compatibilité avec l'usage habitation (si celui-ci est prévu par le PLU en particulier)

Stationnement



→ Arrêté du 30 juin 2022 (NOTA: les PLU peuvent exiger plus)

	HABITAT COLLECTIF	TERTIAIRE
Neuf	1 emplacement /logt ≤ 2P, 2 si 3P et +	1 place / personne base: 15% de l'effectif
Parc annexe existant (si travaux)	Si ≥10 occupants, 1 emplacement /logement	Si ≥10 travailleurs, 1 emplacement/ personne base: 10% de l'effectif
Bâtiment existant	-	1 place / personne base: 10% de l'effectif



- Article R. 111-25 du Code de l'urbanisme : "le permis ou la décision prise sur la déclaration préalable peut imposer la réalisation d'installations propres à assurer le stationnement hors des voies publiques des véhicules correspondant aux caractéristiques du projet". Cette exigence peut s'imposer au-delà du PLU
- **Exigences des PLU variables selon la destination** ; le changement de destination conduit parfois à une obligation de création de stationnements complémentaires, difficiles à intégrer à l'existant.

Problématique	Solution
Exigences ne pouvant être respectées dans le volume disponible même en prenant en compte la règle de 1 emplacement / logement en parc annexe d'un bâtiment d'habitation existant.	Permettre de déroger au PLU si ses exigences sont supérieures à la réglementation
	Adapter les exigences au stationnement disponible à affecter aux VL et vélos selon clé à définir (en prenant en compte les locaux techniques)

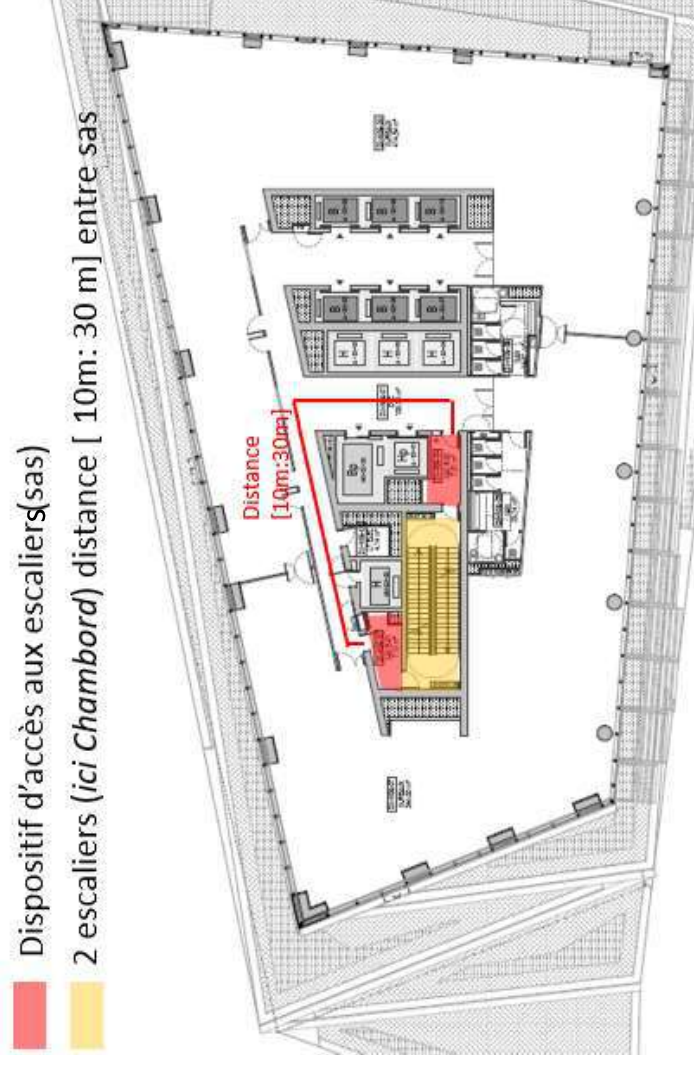
Equipements techniques

Problématique	Solution
Les équipements de production (chauffage notamment) sont généralement largement dimensionnés d'autant que la transformation s'accompagne d'une amélioration de l'enveloppe. Or ils sont changés de manière quasi-systématique même s'ils ne sont pas en fin de vie	Faciliter le réemploi des équipements existants en bon état en dérogeant aux exigences de performances imposées par la RT

IGH W (Code du travail) – IGH A (habitation) – IGH O (hôtel)

Dispositions communes

- Volume de protection 8m
- Stabilité au feu et degré coupe-feu: 2heures
- Façades:
 - $C + D \geq 1,20 \text{ m}$ si $M \leq 80 \text{ MJ/m}^2$;
 - $C + D \geq 1,50 \text{ m}$ si $M \leq 130 \text{ MJ/m}^2$;
- Dégagements 2UP
- CHC (Circulation horizontale commune) encloisonnée 1h
- 2 escaliers à volées droites accessibles depuis chaque compartiment.
- Distance entre sas d'accès aux escaliers [10m: 30 m]
- Distance max 10 m dans l'axe des CHC à partir de la porte d'un local en cul-de-sac jusqu'à l'embranchement de CHC menant chacune à un escalier



Problématique	Solution
Pour les IGH d'avant 1977 (1 ^{ère} réglementation IGH) certains éléments ne sont pas respectés, notamment le volume de protection et la largeur des escaliers (1,20 m au lieu de 2 UP)	Sujet technique dont la résolution passe par un changement réglementaire très peu probable et se traite par un dossier de demande de dérogation avec mesures compensatoires soumises au la Commission

IGH W (Code du travail) – IGH A (habitation) – IGH O (Hôtel)

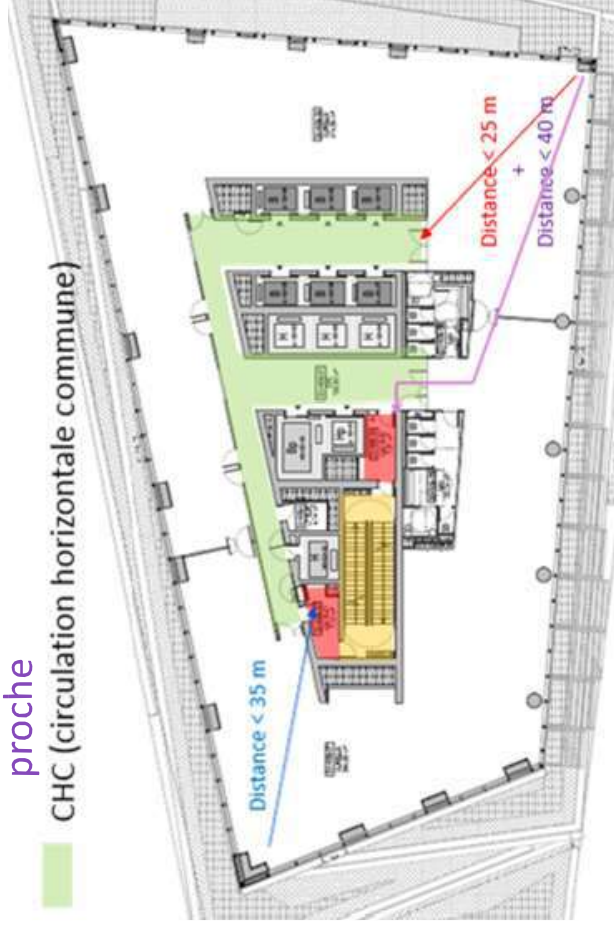
Dispositions particulières

VERSION W BUREAUX

Distances exigées :

- soit 35 m maxi entre tout poste de travail et l'entrée du sas de l'escalier le plus proche ;
- soit 25 m maxi entre tout poste de travail et l'accès à une CHC + maxi 40 m entre un poste de travail et l'entrée du sas de l'escalier le plus proche

CHC (circulation horizontale commune)

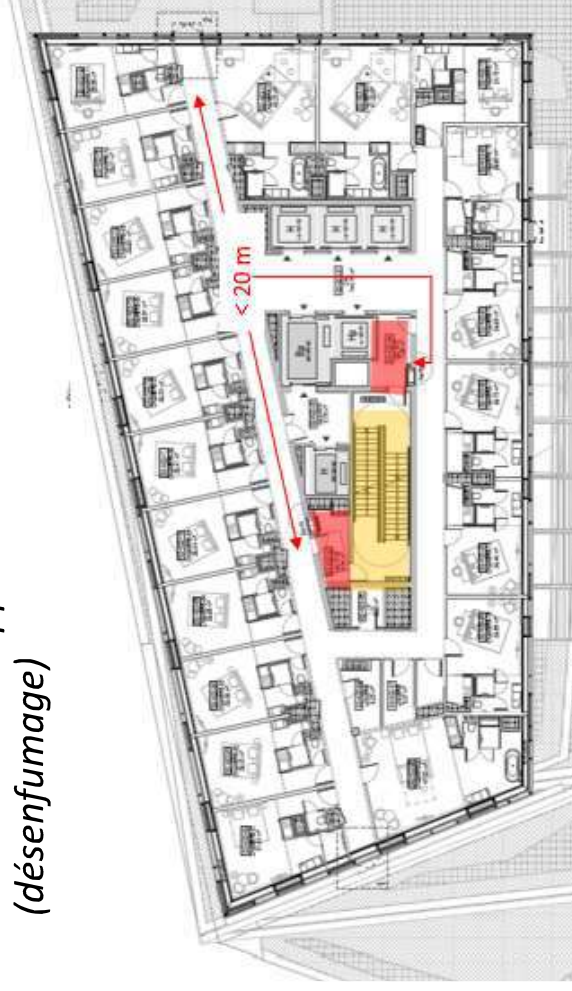


VERSION GHA

Distance entre porte d'appartement et accès au sas de l'escalier le plus proche ≤ 20 m

VERSION GH0

Même exigence de 20 m + Si les chambres d'un appartement peuvent être louées séparément, distance mesurée depuis la porte de ces chambres + circulation de l'appartement traitée comme une CHC (désenfumage)



Problématique	Solution
L'emprise du noyau central, des escaliers et de la CHC génèrent des configurations peu propices aux logements traversants	Sujet technique à arbitrer en fonction de la qualité et de la commercialité des logements



www.arteliagroup.com

Merci de votre attention



Freins à la transformation des bureaux en logements

Préambule : Transformer un bâtiment de bureaux en logements constitue un changement de destination au sens du Code de l'urbanisme. Cette requalification implique, aveuglement, l'application à l'existant de la plupart des exigences réglementaires prévues pour le neuf.

La réglementation thermique, par contre, tient compte de la date de construction du bâtiment, sa surface, entre autres, sans distinguer l'usage avant et après les travaux.

1 - Sécurité Incendie

La présence de locaux à sommeil aggrave les risques dans les bâtiments d'habitation et alors que l'évacuation est la règle dans les bâtiments de bureaux, on privilégie l'attente des secours en sécurité dans les bâtiments d'habitation

- Façade : La règle dite du « C+D » s'applique aux façades de certaines familles de logements, mais pas du tout aux bâtiments de bureaux. Lors d'une transformation en logement, cette exigence peut entraîner des travaux de mise en conformité importants, notamment des modifications lourdes en façade, qui affectent la distance verticale entre baies superposées et/ou le revêtement de façade.
- Escalier : distance de 15 m maxi pour atteindre un escalier de la porte du logement la plus éloignée contre 40 mètres de tous points en bureaux, souvent nécessaire d'ajouter des escaliers.
- Désenfumage : Dans les bâtiments d'habitation de 3e famille B et 4e famille, les circulations doivent obligatoirement être désenfumées. Cela impose la mise en place de gaines techniques spécifiques, positionnées à intervalles réguliers, ce qui peut réduire la surface habitable, affecter la stabilité structurale ou compromettre la réversibilité future du bâtiment.
- Accès de façades sur bâtiments enclavés, (bâtiments anciens ou construction d'ensemble de bâtiments sur dalle) : distance de 50 m maxi de voie engin à la porte de l'escalier.

2- Accessibilité aux personnes handicapées

- En cas de changement de destination, la réglementation impose souvent l'application des exigences d'accessibilité des bâtiments neufs.
- La mise en conformité impacte a minima les parties communes: accès extérieurs (parfois hors périmètre du projet), escaliers (hauteur des marches, largeur, etc.), ascenseur (à installer pour les bâtiments > R+3; à rendre conforme selon les dernières normes si existant), portes (à élargir), etc.

3 – Acoustique

- Réglementation peu contraignante en bureaux. Une simplification réglementaire ne suffit pas car il s'agit d'un confort d'usage indispensable.
- Pas d'exigence en bruits intérieurs.
- La réglementation acoustique ne s'applique en toute rigueur qu'aux bâtiments neufs mais la jurisprudence peut juger une impropiété à la destination même en l'absence de règles
- Coût supplémentaire mais acceptable et une évolution réglementaire ne nous semble pas pertinente.



4 - Thermique

- Installation de chauffage et ventilation non adaptées (chauffage et rafraîchissement par CTA en bureaux) et pénalisante dans le calcul pour le logement.
- Critère de coût – Valeur du bâtiment : Le coût des travaux varie fortement selon les régions, tandis que “la valeur conventionnelle d’un bâtiment”, fixée par arrêté, reste uniforme à l’échelle nationale. Or, les gisements de surfaces à transformer se trouvent majoritairement dans les zones où les coûts de rénovation sont les plus élevés. Cette situation conduit plus rapidement au dépassement du seuil réglementaire de 25 %, ce qui entraîne l’application d’exigences thermiques renforcées. Ainsi, dans les zones déjà tendues en matière de logements, la transformation devient plus complexe et coûteuse en raison de cette contrainte réglementaire accrue.

Propositions

Sécurité incendie : Il pourrait être envisagé la création d’un cadre réglementaire spécifique dédié aux projets de transformation de bureaux en logements. Ce cadre tiendrait compte des contraintes propres à l’existant (structure, accessibilité des façades, distribution intérieure, etc.), en introduisant des mesures compensatoires adaptées. Celles-ci pourraient être principalement techniques et non structurales, telles que des dispositifs renforcés de détection précoce, ou de défense contre l’incendie, permettant ainsi de garantir les niveaux de sécurité et de performance attendus sans rendre les opérations irréalisables ou économiquement dissuasives.

Accessibilité aux personnes handicapées : Appliquer la réglementation valable pour les bâtiments de logements existants et pas celle sur la création de surfaces nouvelles de logements.

Thermique : Afin de lever un frein majeur à la transformation de bureaux en logements, il est proposé d’adapter le seuil de déclenchement de la réglementation thermique globale en prenant en compte la valeur du bâti selon son contexte local. À défaut, un rehaussement du seuil ou la mise en place d’un mécanisme de dérogation adapté pour les changements de destination pourrait permettre de soutenir la dynamique de recyclage urbain, sans compromettre les objectifs de performance énergétique.

En règle générale, il peut s’agir de facilitation des démarches administratives de dérogation pour les opérations de transformation et de l’élaboration d’un guide à destination des Maîtres d’Ouvrage et des concepteurs qui :

- détaille les situations techniques les plus courantes dans les projets de transformation (absence de trémie, escaliers étroits, poteaux porteurs en circulation, etc.),
- indique, pour chaque situation, si une dérogation est envisageable, et sous quelles conditions (par exemple : compensation par dispositifs techniques, accessibilité partielle, etc.),
- donne des critères d’acceptabilité objectifs des dérogations pour les services instructeurs.



Mission sur la transformation des bureaux en logements

GT Règlementation, piloté par Laurent Girometti, Roland Cubin
et Julien Antoine

Audition de la FEI, 19 mai 2025

La transformation des bureaux en logements fait face à des obstacles techniques qui font perdre beaucoup de mètres carrés lorsque l'on transforme un immeuble de bureau en logement.

- La trame d'un bâtiment de bureau (en général 18m de large mais parfois plus) est différente de celle d'un bâtiment de logement (15m en moyenne),
- La trame de 15 mètres par rapport à 18 mètres fait perdre environ 20% de surface,
- La création des parties communes fait perdre environ 5 % supplémentaire,
- Les immeubles de bureaux ne sont pas dotés de balcons, alors que c'est indispensable en logement,
- Les distributions verticales sont largement proportionnées en bureau (règle de sécurité incendie) et doivent permettre de dégager de vastes espaces « sans obstacle » pour permettre une grande souplesse de cloisonnement. En logement les « parties communes » (cage d'escalier/ascenseurs/couloirs) doivent être disposées très différemment.

Il est donc nécessaire pour rentabiliser les opérations d'assouplir les règles d'urbanisme et d'appliquer les dérogations au PLU déjà prévues.

- 1) A titre liminaire, il convient de retenir le terme d'« habitation » plutôt que de « logement » car cette destination permet de couvrir le logement et l'hébergement au sens du droit de l'urbanisme, et permet donc de réaliser des résidences gérées.
- 2) De manière générale, afin de simplifier et d'accélérer les opérations de construction, la FEI propose d'étendre le régime dérogatoire prévu par la loi du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux olympiques et para olympiques et la loi du 29 juillet 2019 pour la restauration et la conservation de la cathédrale Notre-Dame de Paris.

Des modèles applicables à l'étranger pourraient également être repris :

- un guichet unique dédié aux projets de transformation, sur le modèle de l'« Office Conversion Accelerator » de New York, pour faciliter la conformité réglementaire et réduire les délais d'approbation.
- un système de « Permitted Development Right (PDR) » à la française, permettant la conversion des locaux d'activité en habitation sans permis de construire traditionnel, comme cela se pratique en Angleterre.

- 3) Autoriser de droit les dérogations prévues par le code de l'urbanisme, sans retranscription dans les PLU

Les articles L. 152-3 à L. 152-6-4 du code de l'urbanisme listent déjà des cas de dérogations possibles aux prescriptions du PLU, notamment l'obtention d'un bonus de constructibilité. Or ces articles ne sont jamais appliqués car non retranscrits dans les PLU.

Il est donc proposé d'inverser la charge de la preuve et d'autoriser de droit ces dérogations sans retranscription dans les PLU, contrairement à la situation actuelle. Et tout refus de dérogation devrait être motivé.

- 4) D'autres types de dérogations aux dispositions du PLU pourraient être envisagées, afin d'améliorer le bilan économique de ce type d'opérations :
- Simplifier le processus d'autorisation en remplaçant l'exigence d'un permis de construire par une DP
 - Dérogation pour ne pas réaliser de logements sociaux
 - Dérogations via un bonus vert de constructibilité verticale ambitieux (compatible ZAN).
 - Dérogation aux prescriptions architecturales des PLU

Ainsi, s'agissant des façades : Permettre la révision des critères d'appréciation de la notion de production d'un immeuble neuf vs immeuble ancien réhabilité pour pouvoir notamment élargir le bénéfice du régime de la VIR et en particulier supprimer le seuil de modification des façades permettant de rester en VIR (et permettre ainsi notamment l'ajout de balcon).

- Dérogations à certaines normes incendie et acoustiques lors de la transformation de locaux d'activité en habitation afin de réduire les coûts et les délais administratifs.

5) S'agissant des places de stationnement :

Les règles de stationnement, qui sont plus strictes en logement, peuvent dans certaines opérations de conversion générer des coûts importants et sans proportion avec le prix de vente du parking (soit on perd des surfaces « utiles » pour créer ces places en superstructure, soit on engage des travaux très complexes et coûteux pour les trouver en infrastructure).

A noter que l'inverse peut également se produire : Certains immeubles de bureaux, notamment en centres urbains dense comportent un nombre très important de places de stationnement non valorisables dans une opération de conversion

La réglementation relative à la création de parking doit être assouplie dans les cas de reconversion de bureaux en logements :

- bénéficier d'un droit acquis sur les places afin de ne pas avoir besoin de réaliser plus de places
- prévoir une obligation maximale pour les résidences services (pour étudiants, seniors notamment) de 1 place de stationnement pour 10 logements.
- plafonner le nombre d'emplacements de parking pour les immeubles de logement situés non plus dans un rayon de 500 m mais de 800 m d'une gare ou d'une station de transport public guidé ou de transport collectif en site propre.

6) S'agissant des permis multisites, la FEI propose de :

- supprimer la strate du CM pour autoriser le dépôt du PC à plusieurs destinations et prévoir que l'autorisation soit à la main de l'autorité compétente pour délivrer le PC (maire en particulier). Cette différence par rapport à un PC classique n'est pas justifiée – un pétitionnaire pourrait en effet déposer 2 PC sur une même parcelle avec 2 destinations différentes et celles-ci relèveraient de l'autorisation du maire uniquement.
- prévoir une durée de validité de ce type de permis de construire plus longue pour permettre le cas échéant la succession dans les destinations autorisées.
- ne pas imposer au PC la mention de la première destination de la construction nouvelle pour favoriser la flexibilité en fonction de la commercialisation et des besoins des territoires, et donc la possibilité d'opter pour la destination qui permet la faisabilité du projet.

7) Propositions fiscales :

- Supprimer la taxe sur les bureaux devant être convertis en logements
- Transférer le bénéfice de la taxe foncière à l'État en cas d'opposition aux projets de conversion de bureaux obsolètes en logement
- Vendre les logements qui résultent d'une transformation de bureaux en logements avec une TVA réduite et les exonérer de taxe foncière pendant 5 ans pour les propriétaires.

Note synthétique

« enjeux réglementaires de la transformation d'actif »

1. Réglementation acoustique et vibratoires

- Définir des exigences acoustiques moins contraignantes entre étages
- Accepter l'état existant pour les vibrations

2. Réglementation évacuation du bâtiment

- Définir des tolérances de dimensionnements des marches d'escaliers existants (hauteurs, largeurs, giron si escalier colimaçon)
- Définir des tolérances de longueurs d'accès aux escaliers

3. Réglementation pmr

- Accepter des ressauts dans les salles de bains
- Accepter des seuils de portes

4. Réglementation parking

- Permettre de garder l'existant même si
 - Nombre de places non respecté par rapport au PLU
 - Maintien des places existantes dans les 3 dimensions :
 - Hauteurs sous poutres,
 - Largeur et longueur des places,
 - Largeur des circulations ...)
 - Autoriser le non-respect de la NP91.120 en particulier pour le nombre de classes A et B

1/2



5. Règlementation vélos

- Autoriser la totalité des locaux vélos en sous-sol (gain de Shab)
- Réduire le nombre de places demandé par logement
- Réduire les dimensions par places
- Supprimer la notion de type d'accroche (double point)

6. Réglementation surface de « pleine terre »

- Assouplir les exigences :
 - Surfaces demandées à réduire
 - Réduire l'épaisseur de terre exigée pour être comptabilisé en pleine terre

TRANSFORMATION DE BUREAUX EN LOGEMENTS PROPOSITIONS

1. Contexte et objet de la note

Objet : Freins réglementaires et normatifs à la transformation de bureaux en logements et propositions d'évolution.

Contexte : La reconversion de bureaux vacants en logements constitue un levier stratégique pour répondre à la crise du logement, réduire l'artificialisation des sols et revitaliser certains quartiers tertiaires et développer la mixité fonctionnelle. Toutefois, les réglementations techniques applicables freinent ou rendent économiquement non viables de nombreux projets qui de fait ne se réalisent pas.

Il convient d'admettre qu'un logement issu de la transformation d'un bâtiment de bureaux ne peut, comme tout téléphone reconditionné, atteindre les mêmes standards que le logement neuf créé mais peut tout de même répondre à un besoin et un marché.

L'objectif est donc de trouver les voies et moyens pour permettre la réalisation de ces opérations, qui demeurent des opérations de rénovation pour lesquelles les exigences fixées et les performances poursuivies ne peuvent être celles du neuf, à partir de standards techniques adaptés et de conditions économiques admissibles par le marché local. En outre ces opérations peuvent avoir pour finalité la mise sur le marché de logements destinés à la location et à l'accession mais aussi de logements pour des populations spécifiques comme les étudiants

2. Cartographie des seuils réglementaires applicables

Domaine	Seuil de déclenchement	Références
Accessibilité PMR	Dès modification ou changement de destination	CCH art. R.111-18-8 ; Arrêté du 8/12/2014
Sécurité incendie	Passage à usage habitation ou ERP	Arrêté du 31/01/1986
Réglementation thermique (RE2020)	Création de logements ou rénovation importante	RE2020 ; RT existant
Parasismique	Modification de la structure en zone sismique	Eurocode 8 ; Arrêté du 22/10/2010

Acoustique	Changement de destination en logement	Arrêté du 30/06/1999
Ventilation	Transformation en logements	Arrêté du 24/03/1982
Urbanisme (PLU)	Changement de destination ou travaux visibles	Code de l'urbanisme

3. Exemple concret de difficultés techniques et surcoûts

Projet : Transformation d'un immeuble de bureaux des années 1980.

- **Acoustique :** Renforcement des planchers par chapes flottantes et faux plafonds techniques (surcoût : + 350 €/m²).
 - **Impact sur la structure**
- **Réseaux :** Percements de dalles, faux plafonds et cheminements complexes pour VMC, plomberie, électricité (+ 200 €/m²).
 - **Impact sur la structure**
- **Accessibilité :** escalier ne répondant plus aux normes PMR actuelles : travaux sur le plancher, parfois sur de contreventement + création d'une cage d'ascenseur (surcoût : + 350 €/m² + 80k€ pour l'ascenseur).
- **Coût d'études supplémentaires (thermique, structure...) + difficulté à trouver les compétences**
- **Règles sur les places de stationnement et leurs pré équipements pour IRVE :** les dimensions des places de stationnement ont évolué à la hausse, idem pour les places vélos (x2). Quand le parking disposait de 50 places, il n'y aura plus que 30 *in fine*.

4. Propositions générales pour lever les freins réglementaires

- **Proposition 1 – Assouplir les règles de manière ciblée**
 - Assouplir, en s'inspirant de la démarche anglaise (mise en place de Permitted Development Rights (PDR) pour faciliter la conversion de bureaux en logements tout en inscrivant des Nationally Described Space Standards (NDSS) pour garantir des conditions de confort minimal), certaines réglementations ou normes (acoustique, thermique, accessibilité non structurelle) opposables en matière de construction de logement neuf en considérant que la transformation de bureaux en logements n'a pour effet que de permettre la production de logements rénovés ou réhabilités.
 - Ne doit pas concerner les aspects sécurité (incendie ; sismique).
 - Objectif : flexibilité sans compromettre la sécurité et le confort des habitants.
- **Proposition 2 – Reconsidérer les seuils de déclenchement**
 - Exemple 1 : caler les seuils de déclenchement de la réglementation accessibilité sur celle des logements rénovés et non plus celle des logements neufs

- Exemple 2 : Restreindre l'application de la réglementation acoustique aux parois modifiées.
- Exemple 3 : Exempter les bâtiments < 2 000 m² de certaines contraintes structurelles.
- **Proposition 3 – Instaurer un mécanisme de dérogations**
 - Les dérogations seraient possibles en fonction des contraintes techniques, architecturales ou économiques
 - S'agissant de l'aspect économique, les dérogations pourraient être accordées dès que le coût de travaux est manifestement disproportionné par rapport à la valeur du bien
 - Pour bénéficier des dérogations, il serait nécessaire de
 - o Justifier la demande, en fournissant une note argumentée rédigée par un professionnel compétent (architecte, bureau d'études, etc.) expliquant les raisons techniques, architecturales, juridiques ou économiques justifiant la dérogation.
 - o Obtenir l'accord des autorités compétentes en soumettant la demande de dérogation lors du dépôt du permis de construire, pour validation par la mairie ou l'autorité compétente en matière d'urbanisme.
- **Proposition 4 – Bonus de constructibilité automatique**
 - Instaurer un bonus de constructibilité de plein droit pour les projets de transformation de bureaux en logements sur le modèle des bonus de constructibilité ou de gabarit déjà existants pour les projets exemplaires du point de vue énergétique et environnemental ou pour les projets de logements sociaux (article L 151-28 du code de l'urbanisme et article L 152-5 du code de l'urbanisme)
 - Ce bonus s'appliquerait automatiquement, sauf avis motivé des autorités compétentes
 - Il pourrait également être calibré en fonction des kg de CO₂ économisés par les projets de transformation (en valorisant notamment le fait de conserver la structure) avec un montant de m² supplémentaire par kg de CO₂/m² économisés. Exemple : 1m² pour 10 kgCO₂eq/m².
 - Objectif : compenser les surcoûts de reconversion et renforcer l'attractivité économique des projets.

Conclusion : ces mesures visent à simplifier les parcours réglementaires, accélérer la production de logements, tout en maintenant un niveau d'exigence sécuritaire et environnemental adapté au contexte de l'existant.

5. Propositions ciblées d'assouplissements réglementaires

5.1. Liste des propositions

1. **N'appliquer les règles d'accessibilité qu'à 20% des logements :** les 20% prévus actuellement restent accessibles et les 80% restants sortent du champ de la réglementation.
2. **Réduction de la largeur des circulations communes :** abaissement de 1,20 m à 1,10 m dans les bâtiments existants transformés, pour récupérer 3 à 5 % de surface sur les circulations collectives.
3. **Exonération d'accessibilité complète pour les logements en duplex :** suppression de l'obligation d'accessibilité de la totalité des niveaux dans les logements en transformation.

4. **Suppression de l'obligation de ressaut nul pour les douches (sauf dans les 20% de logements accessibles).** Permet de s'affranchir d'une chape et d'une étanchéité totale dans certains cas.
5. **Limitation de l'obligation d'installation d'ascenseur aux immeubles de plus de 4 niveaux en transformation.** Relever ce seuil à R+4.
6. **Limitation des exigences acoustiques aux parois modifiées :** exemption des éléments conservés, notamment planchers lourds.
7. **Assouplissement des exigences sur plancher existant non modifié :** évite l'ajout de chapes ou faux plafonds techniques.
8. **Tolérance de 3 dB sur les valeurs minimales d'isolement :** passage de 53 dB à 50 dB pour les murs séparatifs conservés.
9. **Réduction du ratio obligatoire de stationnement voitures :** plafonnement à 0,5 place/logement en zones tendues.
10. **Valorisation des places existantes même non conformes :** acceptation des parkings anciens à dimensions réduites.
11. **Suppression de l'obligation de pré-équipement IRVE :** exonération si aucun nouveau stationnement n'est créé.
12. **Réduction du volume alloué au stationnement vélo :** passage de 1,5 m² à 1 m²/logement avec mutualisation possible.
13. **Réduction des dimensions unitaires des emplacements vélos :** 1,50 m x 0,50 m, compatible avec stationnement compact.
14. **Suppression de la RE2020 pour les extensions.** Appliquer uniquement la RT existant.

5.2. Détail des propositions

1. Accessibilité –

- **Exigence actuelle (logement neuf) :**
 - 20% de logements accessibles et 80% de logements évolutifs pouvant être rendus accessibles à l'issue de travaux simples (CCH art. R.111-18-2) et présentant une surface moyenne ne pouvant être inférieure à la surface moyenne des logements qui sont accessibles.
- **Proposition d'ajustement :**
 - Conserver uniquement l'exigence de 20% de logements accessibles.
- **Gain estimé :**
 - Entre 3 et 6m² par logements non accessibles suivant la taille des logements.

2. Accessibilité – Réduction de la largeur des circulations communes

- **Exigence actuelle (logement neuf) :**
 - Largeur minimale de 1,20 m pour les couloirs accessibles aux PMR (CCH art. R.111-18-2).
- **Proposition d'ajustement :**
 - Réduire cette largeur à **1,10 m** dans les bâtiments existants transformés, lorsque le maintien des murs porteurs l'impose.
- **Gain estimé :**
 - Jusqu'à **3 à 5 % de surface récupérable** sur les circulations collectives dans un immeuble type.

3. Accessibilité – Exonération d’accessibilité complète pour les logements en duplex

- **Exigence actuelle :**
 - L’intégralité du logement (pièces de vie et sanitaires) doit être accessible au rez-de-chaussée pour les duplex.
- **Proposition d’ajustement :**
 - Pour les logements en duplex créés par changement de destination, limiter l’exigence à l’entrée + séjour/cuisine, sans obligation de WC ou chambre accessible.
- **Justification :**
 - Structure existante souvent incompatible avec les circulations PMR sur deux niveaux.
- **Gain estimé :**
 - **Suppression d’un espace de retournement et d’un sanitaire surdimensionné, soit +1,5 à 2 m²/logement.**

4. Accessibilité – Suppression de l’obligation de ressaut nul sur les douches (sauf dans les 20% accessibles)

- **Exigence actuelle :**
 - Aucun ressaut au niveau du grand côté de la douche.
- **Proposition d’ajustement :**
 - Limiter le ressaut à **3 cm** dans les logements créés par changement de destination, sous réserve de justification technique (existence dalle, seuils structurels...).
- **Gain estimé :**
 - Éviter la chape qui devient obligatoire en cas de ressaut tout comme l’étanchéité sur toute la salle d’eau.

5. Accessibilité – Limitation de l’obligation d’installation d’ascenseur aux immeubles de plus de 4 niveaux en transformation

- **Exigence actuelle (CCH art. R.111-18-2) :**
 - Ascenseur obligatoire dès R+3 pour bâtiments collectifs neufs.
- **Proposition d’ajustement :**
 - Pour les transformations, relever ce seuil à **R+4** (équivalent à 5 niveaux), sauf si l’ascenseur existe déjà.
- **Impact :**
 - Évite les surcoûts structurels élevés (noyaux ascenseur, percements de dalle, trémies techniques) dans les petits immeubles anciens.

6. Acoustique – Limiter les exigences aux parois nouvelles ou modifiées

- **Exigence actuelle (arrêté du 30 juin 1999) :**
 - Respect global de l’isolement acoustique (bruits aériens, bruits d’impact, équipements) dans tout le bâtiment.
- **Proposition d’ajustement :**
 - Appliquer l’exigence **uniquement aux parois créées ou modifiées** lors de la transformation (cloisons entre logements, sols sur dalle légère refaite).
- **Gain estimé :**
 - Évite les doublages systématiques, permettant **de conserver l’épaisseur utile des murs et planchers, donc +3 à 5 % de surface nette par logement.**

7. Acoustique – Assouplissement des exigences sur plancher existant non modifié

- **Exigence actuelle :**
 - Respect de l’isolement aux bruits d’impact ($L_{nAT} \leq 58$ dB), y compris sur planchers existants.
- **Proposition d’ajustement :**

- Exempter les planchers conservés sans modification structurelle ou finition (pas de chape nouvelle).
- **Justification :**
 - Chape acoustique = 7 à 10 cm d'épaisseur perdue, ou baisse de hauteur sous plafond.
- **Gain estimé :**
 - **+8 à 10 cm de hauteur utile**, pouvant éviter un faux plafond ou dégager une mezzanine.

8. Acoustique – Tolérance de 3 dB sur les valeurs minimales d'isolement

- **Exigence actuelle (arrêté du 30/06/1999) :**
 - Isolation aux bruits aériens ≥ 53 dB entre logements.
- **Proposition d'ajustement :**
 - Autoriser un isolement réduit à **50 dB** dans les transformations, si les parois ne sont pas modifiées.
- **Justification :**
 - Seuil acceptable selon l'OMS, souvent atteint dans les immeubles de bureaux en béton lourd.
- **Gain estimé :**
 - Évite doublages ou renforcements, donc **+3 à 5 % de surface nette** par logement.

9. Stationnement voitures – Réduction du ratio obligatoire

- **Exigence actuelle (PLU ou R. 111-25 du code de l'urbanisme)) :**
 - En général 1 place/logement, sauf à proximité des gares et parfois plus en périphérie.
- **Proposition d'ajustement :**
 - Fixer à **0,5 place/logement en zone tendue** par défaut pour les transformations, sans dérogation nécessaire.
- **Justification :**
 - Usage plus faible de la voiture, objectif ZAN, coûts et emprise des parkings souterrains dissuasifs.
- **Gain estimé :**
 - Économie de sous-sol ou surface libérée en rez-de-chaussée.

10. Stationnement voitures – Valorisation des places existantes même non conformes

- **Exigence actuelle :**
 - Les places doivent répondre aux dimensions minimales actuelles (5 × 2,5 m).
- **Proposition d'ajustement :**
 - Autoriser la prise en compte des places existantes, même si elles ne répondent pas aux normes géométriques actuelles (5 × 2,3 m par exemple).
- **Justification :**
 - Nombreux parkings anciens ne pouvant être agrandis sans reprise de structure.
- **Gain estimé :**
 - Évite la perte de places ou la démolition/reconstruction → **gains de surface nette en sous-sol**.

11. Stationnement – Suppression de l'obligation de pré-équipement bornes IRVE

- **Exigence actuelle (CCH art. L.111-3-8) :**
 - Pré-équipement obligatoire pour bornes de recharge dans les stationnements neufs.
- **Proposition d'ajustement :**
 - Exonération pour les transformations sans création de nouveaux stationnements.
- **Justification :**
 - Coût de câblage élevé dans structures anciennes ; emprise technique non disponible.
- **Gain estimé :**
 - Économie de trémies, **gain de volume technique**, possibilité de reconversion de places techniques en logement ou local annexe.

12. Stationnement vélos – Réduction des dimensions par emplacement

- **Exigence actuelle (CCH art. R.111-14-4) :**
 - 1,80 m de long × 0,60 m de large par emplacement.
- **Proposition d’ajustement :**
 - Réduire à **1,50 m × 0,50 m** pour les bâtiments transformés, et autoriser les systèmes en double hauteur ou en suspension.
- **Gain estimé :**
 - **Jusqu’à 30 % de surface réduite** pour le local vélos, sans perte de capacité.

13. Vélos – Réduction du volume alloué par logement (ratio)

- **Exigence actuelle (CCH art. R.111-14-4) :**
 - 1,5 m²/logement en bâtiment collectif (soit 1 emplacement/logement environ).
- **Proposition d’ajustement :**
 - Réduire à **1 m²/logement pour les transformations**, avec possibilité de mutualisation entre logements ou d’usage partagé avec l’extérieur (type appui-vélo).
- **Gain estimé :**
 - **Gain de 30 à 40 % de surface** sur les locaux vélos, avec effet immédiat sur le rez-de-chaussée ou les sous-sols.

14. Thermique – suppression de la RE2020 pour les extensions

- **Exigence actuelle (CCH art. R172-3) :**
 - La RE2020 s’applique lorsque l’extension est > 100m² ou que l’extension est < 30 % de la SHONRT existante.
- **Proposition d’ajustement :**
 - Rester sur la RT existant même dans tous les cas d’extensions.
- **Gain estimé :**
 - Coûts d’études plus faibles et dispositions constructives plus souples.



GCC

EPAMARNE - EPAFRANCE
Monsieur Vincent LE ROUZIC
Directeur de Projet Stratégie et Innovation
8, avenue André-Marie Ampère
CS 71058 – Champs sur Marne
77447 – MARNE LA VALLEE Cedex 2

Levallois-Perret, le 22 mai 2025

Objet : contribution au Groupe de Travail

Monsieur le Coordonnateur,

J'ai le plaisir de faire suite au mail que vous avez adressé le 14 mai dernier à notre Président, Monsieur François TESTE du BAILLER, relatif à votre invitation à participer au Groupe de Travail mis en place par Madame Valérie LETARD, Ministre du Logement, afin de formuler des propositions de nature à simplifier les réglementations applicables à la transformation de bureaux en logements.

Vous trouverez en pièce jointe une note synthétique centrée sur les enjeux réglementaires auxquels mes équipes sont confrontées ainsi que des pistes d'évolution.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Coordonnateur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Sylvie GAMELIN
Directrice Générale Adjointe - Stratégie et Partenariats

I / Contexte

La transformation d'usage de bâtiments de bureaux est pour l'offre immobilière de logements un vivier très important.

Ce mode de création de nouveaux produits est en de nombreux points aligné avec les enjeux de notre temps.

- Il participe à la non-artificialisation des sols
- Il est faible en émission de carbone
- Il est propice au réemploi

En parallèle, malgré la forte valeur ajoutée qu'apporte cette solution, le contexte actuel de réalisation engendre des contraintes sur la concrétisation des projets. Ces types de réalisation sont ainsi :

- Plus cher à réaliser qu'une opération de logements neufs
- La durée moyenne de réalisation est plus longue (depuis l'identification du bâtiment à la livraison. 48 mois pour des bâtiments neufs, 60 pour des transformations d'usage).
- La réalisation est plus complexe et source de plus grands risques.

II / Enjeux réglementaires prégnants pour la profession

Parmi les enjeux réglementaires nous avons souhaité mettre en avant 3 points réglementaires issus des différentes expériences de GCC et ayant été générateurs d'allongement de délai, de surcoût important, voire d'abandon.

1) Règles d'urbanisme :

Aujourd'hui, les bureaux éligibles à des projets de transformation d'usage sont en grande partie localisés dans des « zones bureaux » suivant les zonages des PLU des communes ou métropoles.

Lorsqu'un bâtiment remplit toutes les conditions à une transformation d'usage, sa localisation est confrontée aux règles du PLU qui bloque toute construction de nouveaux logements dans la zone concernée.

La demande de modification ou de révision du PLU (si la commune accepte d'entamer la démarche) peut nécessiter 6 mois à 2 ans et allonge considérablement la durée de concrétisation du projet ciblé.

Considérant cette contrainte, beaucoup de projet ne sont pas démarrés, ce qui fige un parc immobilier tertiaire obsolète et dégradé faute d'investissements.

Par ailleurs, les règles d'urbanisme décrites par les communes au travers des OAP (orientations d'aménagement et d'orientation) sont des freins et des contraintes très fortes dans la conception du projet et l'exposent à un risque de refus de permis de construire.

Exemple :

Nous étudions la transformation d'un bâtiment de bureaux en logements. Considérant la profondeur du bâtiment (18m) les logements sont répartis sur 2 faces avec un couloir central de distribution.

L'OAP de la commune impose la réalisation de logements « traversant » pour garantir la qualité de la circulation d'air. Le projet n'est plus réalisable.

2) Évolutions réglementaires :

Les projets immobiliers s'opèrent sur un temps long et nécessitent une stabilité dans la réglementation (notamment fiscale) afin de ne pas risquer l'abandon des projets en cours de développement.

Exemple :

Nouvelle réglementation 2025 : le changement de destination sans création de surface est désormais soumis à la taxe d'aménagement. Ainsi 2000 m² de bureaux transformés en 30 logements génère un surcoût de 80 000 € (voir 100 000€ en Ile de France).



GCC

1) Structure :

Les transformations d'usage sont de manière générale, soumises aux mêmes règles que la construction neuve. Ainsi il est demandé pour la structure du bâtiment d'appliquer les règles sismiques actuelles alors même que le bâtiment est existant et n'a pas de pathologie.

Cette situation génère des surcoûts complémentaires voir des abandons.

De manière plus globale, l'« Enjeu » est de donner de la valeur aux projets de transformation d'usage par une réglementation avantageuse tout en conservant un niveau de qualité et d'équité élevé du projet fini.

Les propositions ci-dessous vont dans ce sens.

III / Propositions d'évolutions souhaitées

1) Règle d'urbanisme

La réglementation des PLUs ne considère pas aujourd'hui la transformation d'usage pour la réalisation de nouveaux logements comme un critère différenciant. Les principes de zonages doivent permettre d'intégrer cette spécificité comme situation dérogatoire aux typologies de bâtiments présents dans les zones, pour faciliter le changement de destination et permettre de surélever les bâtiments d'1 ou 2 niveaux supplémentaires, au-delà des hauteurs autorisées. L'ajout de ces m² permettant de mieux amortir les surcoûts de réhabilitation.

Par ailleurs, les OAP doivent adapter leurs règles et considérer différemment un bâtiment qui est « déjà là » afin d'en faciliter l'obtention du permis de construire.

Enfin, pour que la transformation d'immeubles de bureaux en logements soit une réussite et génère du volume, le raisonnement doit se faire non pas au cas par cas, mais bien à l'échelle du quartier.

2) Évolutions réglementaires et fiscales :

Les évolutions réglementaires sont souvent nécessaires et participent à l'évolution positive de la qualité des bâtiments.

L'inadéquation de ces évolutions avec le développement des projets se situe sur la date d'application très souvent calquée sur la date de dépôt du Permis de Construire.

Or, l'engagement des différents acteurs démarre bien en amont du permis de construire.

Une évolution pourrait être de permettre une déclaration de projet de « transformation d'usage » auprès des organismes d'accréditation (Préfecture ou mairie par ex.) afin de faire appliquer les mesures réglementaires de la date de projet au lieu de la date de dépôt de PC.

Ce procédé permettrait de garantir une stabilité réglementaire et fiscale pour le développement et l'aboutissement des projets. Il permettrait également un référencement des projets de transformation d'usage au niveau national.

A l'attention de Monsieur Laurent GIROMETTI

Nanterre, le 26 mai 2025

Monsieur,

Dans le cadre du groupe de travail chargé de formuler des propositions de nature à simplifier les réglementations applicables à la transformation ou la réversibilité d'actifs de tertiaire en logement, piloté par Roland CUBIN et Julien ANTOINE, nous vous prions de bien vouloir trouver ci-après des propositions qui viendront compléter celles de nos confrères.

Il est entendu que nos propositions n'abordent pas le volet financier et fiscal impactant les bilans des investisseurs et/ou propriétaires, et faisant l'objet d'un autre groupe de travail dédié.

1) Réversibilité du bâti dès sa conception :

S'agissant de la réversibilité du bâti dès la conception, il nous paraît intéressant d'étudier les conditions d'octroi du nouveau permis de construire « réversible », dont les contours sont en cours d'examen à l'Assemblée Nationale et au Sénat.

Les études récentes de transformations d'actifs tertiaires en logements ont montré l'importance de certaines dispositions initiales permettant une compatibilité technique et donc financière plus favorables au regard des coûts, des délais et des usages visés. Selon les observateurs, 10% à 20% du parc tertiaire pourrait être compatibles avec une transformation d'usage dans le cadre d'une rénovation. Parmi les freins nous pouvons retenir par exemple les hauteurs entre planchers, la profondeur du bâti ou encore la typologie des planchers.

Il est raisonnablement envisageable que les conditions d'obtention d'un permis de construire « réversible » intègreront des exigences au regard de ces contraintes.

Notre proposition viserait donc à imposer ces exigences dans les zones tendues, de manière à anticiper des changements d'usages à l'ensemble des projets tertiaires.

A terme, cela permettrait d'augmenter sensiblement le nombre d'actifs susceptibles d'être transformés.

Référence : Proposition de loi déposée le 15 décembre 2023 par le député Romain Daubié et plusieurs de ses collègues.

2) Valorisation du Carbone des structures conservées :

La réglementation actuelle ne valorise pas l'économie de Carbone des structures conservées réalisée lors la transformation de bureaux en logements. Au regard des enjeux environnementaux, cette économie est néanmoins indispensable.

Il conviendrait donc que le législateur s'empare de ce sujet pour valoriser cette économie environnementale substantielle, mais qui peut être en contradiction avec des objectifs financiers directs.

Partant du principe que la meilleure économie de carbone réside dans le réemploi (éviter, puis réduire et enfin compenser), notre proposition serait de permettre qu'un opérateur d'offre de compensation anticipe la réalisation de travaux neufs, et propose ensuite des unités de compensation respectant un principe d'équivalence écologique à plusieurs investisseurs/MOA soumis à des obligations réglementaires. Cette proposition aurait comme conséquence d'ouvrir la voie à des obligations réglementaires de compensation dites (dérogations éventuelles à la RE2020 notamment).

Référence : DOCTRINE relative à la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur le milieu naturel, Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du logement

3) Application de la RE2020 aux extensions :

La réglementation RE2020 actuelle prévoit que les « constructions et extensions à usage d'habitation, de bureaux ou d'enseignement primaire ou secondaire sont soumises à la RE2020 sans adaptations ». La RE2020 s'applique ainsi aux extensions (autres que de maison individuelle), à partir de 150 m² et supérieures à 30% de la surface des locaux existants. La surface considérée étant le cumul des surfaces des différentes extensions d'un même bâtiment, le cas échéant.

Pour répondre aux usages et aux attentes du marché, la plupart des projets de transformations de bureaux en logements induisent la création de surfaces éligibles aux exigences de la RE2020 actuelle.

Dans les faits, ces surfaces additionnelles sont réparties à de multiples niveaux, indissociables de l'actif à transformer, sans constituer une surface unique. La distinction réglementaire entre l'existant et le neuf limite l'impact attendu, au détriment d'un surcoût réel qui pourrait être évité.

Notre proposition serait de compléter les dérogations spécifiques actuelles en précisant par exemple « les extensions ponctuelles entre 50 et 150 m² sans conditions vis-à-vis de la surface des locaux existants ».

Référence : Guide RE2020 du Ministère de la Transition Ecologique

4) Extensions des bâtis existants en sous-sol ou en attique :

Les extensions en sous-sol ou en attique sont des leviers importants dans la transformation de bureaux en logements (création de surface utile) : possibilité de réemploi des parkings en sous-sol ou d'augmentation de la hauteur du bâti.

Notre proposition serait d'assouplir les PLU au regard du nombre de places de parking exigées par logement et/ou du plafond de hauteur bâti.

Vous en souhaitant bonne réception,

Nous vous prions de croire, Monsieur, en nos sincères salutations.

Christophe AMBROSELLI

Conseil de groupes de TP, de foncières, d'investisseurs et de promoteurs

Autrice du Traite du Permis de Construire, publié aux éditions du Moniteur (en cours de mise à jour)

Présentation des verrous principaux relatifs à la transformation d'immeubles tertiaires existants en logements

Reconversion des zones commerciales/activités d'entrée de ville

I - PLU : les PLU ne sont pas adaptés à la réversibilité des bâtiments et des zones commerciales. Il ne s'agit pas seulement du règlement relatif à la destination, des règles de gabarit, de hauteur, de stationnement, d'emprise au sol, mais également des OAP.

Pour la transformation d'actifs en logements, les mécanismes de dérogations existants (aux règles du PLU, L 156-6 suivants et à venir (loi Daubié) ne sont pas suffisants, car les Maires peinent à les assumer face à l'opposition des riverains de nouveaux arrivants et de la densification.

Les mécanismes de type, application de règles nonobstant les dispositions d'urbanisme seraient plus efficaces (ex en matière de stationnement pour le logement : L 151-35¹ et suivant). C'est une application de la loi et non une dérogation.

Pour les zones commerciales et d'activités, la proposition de la loi DAUBIE est aussi orienté sur les dérogations et restera donc soumise à appréciation.

Proposition 1 : favoriser les exceptions aux règles de PLU par l'utilisation du « nonobstant » en l'encadrant

Ex : Nonobstant toutes dispositions du PLU, dans les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants figurant sur la liste prévue à l'article [232](#) du code général des impôts et dans les communes de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique figurant sur la liste prévue au dernier alinéa du II de l'article [L. 302-5](#) du code de la construction et de l'habitation, les projets, d'aménagement ou de construction sur un site appartenant à un unique propriétaire, en lieu et place d'un commerce ou d'un ensemble commercial, soumis à l'autorisation prévue à l'article [L. 752-1 du code de commerce](#), ne peuvent être refusés, dès lors qu'il comporte une majorité de logements et d'hébergements, n'excèdent pas 40% les règles d'emprise au sol et de gabarit existantes et contribuent à un aménagement global de qualité notamment, par la création d'espaces paysagers de pleine terre représentant 30% minimum de la surface du terrain.

Proposition 2 : recourir à la modification simplifiée du PLU pour la transformation des zones commerciales et d'activités, par l'adoption d'un secteur de plan de masse dédié. Si une évaluation environnementale est prescrite, dispenser le projet.

II – Cahier des charges de lotissement, de zones d'activités

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.

- 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 publique² (Le Conseil d'Etat considère implicitement que cela vaut pour les dispositions contractuelles)
- Le mécanisme n'existe pas pour les autres zones d'activités (hors lotissement, hors ZAC)

Proposition : 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

III – Recours facilité à la déclaration préalable

Le permis de construire est une autorisation lourde en coût et en délai. Il est déclenché dès que le changement de destination est couplé à des travaux sur aspect extérieur, structure porteuse ou création de + de 40 m² de SDP en cas de PLU.

Le recours à la DP pour le changement de destination + surélévation et extension en cas de transformation d'un immeuble existant permettrait d'alléger l'opération en coût et en temps)

V – Contentieux

Constat : augmentation substantielle des recours, les textes sur la démonstration de l'intérêt à agir permettent rarement sauf hypothèse exceptionnelle (éloignement réel important des requérants) d'obtenir des ordonnances en constat d'irrecevabilité.

Comme toutes les opérations de construction, les transformations d'immeubles n'échappent pas au recours. Pourtant les immeubles existent et les travaux ne peuvent pas impacter les riverains comme le peuvent parfois les projets de constructions neufs.

² L 442-11 code urbanisme

Proposition :

-inversion de la présomption d'intérêt à agir en zones tendues en cas de transformation, y compris par surélévation/extension.

-ou obligation de lier la démonstration du préjudice prétendument subi à une violation de la règle d'urbanisme

Contribution aux réflexions sur les freins réglementaires au développement de la transformation de bureaux en logements

Note de synthèse à l'attention du groupe de travail mis en place par Mme Valérie Létard, Ministre du Logement, chargé de formuler des propositions de nature à simplifier les réglementations (d'ordre légal, réglementaire et normatif) applicables à la transformation de bureaux en logements, mais aussi la prise en compte de la réversibilité du bâti dès sa conception

Par : Stéphanie Galiègue, Directrice Générale déléguée en charge de la recherche et des études, IEIF.

Avec la collaboration de Pierre Schoeffler, Senior advisor, IEIF, Lina Mounir, Directrice des Etudes Marchés Immobiliers, IEIF et Soazig Dumont, Analyste senior pôles marchés immobiliers, IEIF.

De la prise de conscience d'une suroffre à celle de l'opportunité offerte par la transformation.

Depuis plusieurs décennies, les stratégies immobilières des investisseurs institutionnels observées par l'IEIF, centre d'études, de recherche et de prospective, spécialisé en économie immobilière appliquée, faisaient généralement la part belle aux bureaux, marché particulièrement profond et liquide, notamment en Ile de France. Portée par la dynamique de tertiarisation de l'économie, la demande de m² de bureaux progressait régulièrement afin de répondre à l'augmentation du nombre d'emplois de bureaux au sein des entreprises. Ainsi, en Ile de France, sur la période 1990-1999, les entreprises ont occupé en moyenne plus de 1 million de m² de bureaux supplémentaires par an (absorption nette significativement positive). Néanmoins, la dynamique de tertiarisation s'est ensuite infléchie en Ile de France et le rythme de création d'emplois de bureaux du secteur privé, (hors secteur tertiaire non-marchand) a nettement ralenti. A cet effet structurel majeur, se sont ajoutées les évolutions des modes d'organisation du travail que la crise sanitaire a ensuite accélérées (développement du télétravail et du flex-office) et les stratégies d'optimisation de coûts des utilisateurs qui se sont traduites par une réduction des volumes de m² pris à bail. La prise en compte de ce ralentissement de la demande par les acteurs de l'industrie immobilière ne s'est faite que tardivement : la création de nouvelles surfaces de bureaux est en effet restée dynamique durant la décennie 2010, avec près de 6 millions de m² ont été construits sans correspondre à une demande réelle, portant le parc francilien à plus 55 millions de m². A la fin du premier trimestre 2025, les taux d'occupation sont seulement de l'ordre de 40 % et le taux de vacance des bureaux franciliens est désormais de plus de 10 %, niveau le plus élevé depuis 20 ans, l'obsolescence touchant pratiquement la moitié de des surfaces inoccupées. Par ailleurs, **à moyen terme, le plafonnement de la population active en 2040 et sa décroissance au-delà**, conjugués à une croissance économique faible, à un maintien des nouvelles organisations du travail et à l'intégration des innovations technologiques dans les entreprises - **devraient peser encore davantage sur la demande de m² de bureaux.**

La dynamique de la demande étant durablement ralentie, le stock de bureaux obsolètes, est non seulement **source de déclassement social dans les quartiers** qui les abritent mais il pose aussi aux investisseurs qui les détiennent **un problème financier de valorisation**. En l'espace de 2 ans, entre 2023 et 2024, les valeurs vénale moyennes des bureaux dans Paris Quartier Central des Affaires ont ainsi reculé de -12 % (rendement en capital MSCI), et celles des bureaux en 1^{ère} couronne, de -29 %. Le problème est d'autant plus aigu que derrière ces moyennes, la dispersion est grande, notamment pour certains actifs situés en périphérie, dont la perte de valeur est telle qu'ils sont considérés comme « échoués » et désormais hors marché. Toutes autres choses égales par ailleurs, entre réinjection de dépenses en capital avec un risque plus que significatif lié au manque de visibilité et stratégie de transformation, les investisseurs institutionnels sont plus qu'incités par l'équation financière de la solution apportée par le changement d'usage. Et la tension sur les marchés résidentiels constitue une opportunité pour la transformation de bureaux en logements.

L'attractivité de la détention d'actifs résidentiels par les institutionnels.

Pour les investisseurs institutionnels, **une allocation en logements au sein de leur portefeuille permet l'exposition à des facteurs fondamentaux économiques et monétaires qu'aucun autre actif financier ne rend accessibles directement** tels que l'évolution de la démographie, du revenu disponible et du patrimoine des ménages au niveau local, régional ou global. Certains de ces facteurs sont moins volatiles que ceux sous-tendant les performances des actions, des obligations ou de l'immobilier d'entreprise. Par ailleurs, **la performance globale des actifs résidentiels sur longue période est relativement attractive** comparée à celle des autres actifs financiers. De plus, leurs caractéristiques en termes de rentabilité et de risque tout à fait particulières leur confèrent un statut d'actif diversifiant car la décorrélation par rapport aux actions et aux obligations est plus élevée et plus systématique que pour l'immobilier d'entreprise et les rendent particulièrement résilients en période de récession. Enfin, le logement se prête au développement de stratégies d'investissement intégrant les critères ESG en raison de leur composante intrinsèque énergétique et sociétale très forte.

Par rapport aux autres actifs immobiliers, le rendement en capital du logement est la composante qui présente la contribution la plus forte à la performance globale par rapport à l'immobilier d'entreprise et même si le rendement courant de l'immobilier résidentiel est inférieur à celui de l'immobilier d'entreprise, l'écart est désormais moins important qu'il n'a été entre 2000 et 2015.

Malgré ces arguments en faveur de la détention d'actifs résidentiels par les institutionnels, **la part allouée dans leurs portefeuilles reste à ce jour relativement modeste**. A fin 2023 (dernières données disponibles), alors que la poche immobilière des investisseurs institutionnels ne représente qu'un peu plus de 6% des actifs qu'ils gèrent (pour une valeur totale d'actifs gérés d'environ 2 220 milliards €), le logement n'en représente que 20 % et les bureaux en représentent 54 %. Par comparaison, au début des années 1990, le logement représentait plus du tiers de la poche immobilière des investisseurs institutionnels, laquelle représentait plus de 10% des actifs totaux. Ramenée à l'échelle globale des

marchés du logement, il apparaît donc que les investisseurs institutionnels ne détiennent actuellement que quelques pourcents du parc locatif libre, le modèle français privilégiant depuis 40 ans le bailleur personne privée.

Pour expliquer cette allocation relativement modeste, les investisseurs institutionnels font fréquemment valoir l'argument de la faiblesse du rendement courant par rapport à celui des autres actifs immobiliers, évoquée précédemment : en effet, les coûts de gestion immobilière et les charges locatives supportées par le propriétaire sont supérieurs dans l'immobilier résidentiel par rapport à l'immobilier d'entreprise, en raison notamment de l'atomisation de la détention qui complexifie et renchérit le travail de gestion locative et de maintenance technique. Une approche de standardisation et d'industrialisation est généralement mise en œuvre, car d'importantes économies d'échelle sont rendues possibles en massifiant et densifiant le patrimoine. Par ailleurs, entre en ligne de compte également une caractéristique spécifique du fonctionnement du marché : les prix des logements sont en effet déterminés par le comportement des ménages en termes d'arbitrage entre l'accession et la location et non par un processus d'arbitrage financier institutionnel entre actifs.

Un environnement réglementaire moins favorable au logement par rapport à l'immobilier d'entreprise fait partie également des arguments régulièrement mis en avant par les investisseurs institutionnels pour expliquer que le résidentiel leur apparaît moins attractif par rapport à l'immobilier d'entreprise : qu'il s'agisse d'un sentiment d'**incertitude réglementaire dans les rapports entre propriétaires et locataires**, relation bailleur – locataire en faveur des locataires (avec un risque de réputation non négligeable en cas de contentieux avec les locataires), ou plus concrètement d'une rentabilité grevée par les **exigences légales en termes de logement social dans le neuf**, du risque d'**encadrement ou blocage des loyers** qui pénalise le rendement locatif, ou encore de l'**exigence de couverture en fonds propres** selon la réglementation Solvabilité 2 identique à celle de l'immobilier d'entreprise (25 %) malgré une volatilité moindre des prix.

Autant d'éléments qu'il est important de considérer parce qu'ils pourraient dans une certaine mesure faire préférer aux investisseurs, la transformation de bureaux en d'autres usages plutôt qu'en logement ... Quelle que soit la destination de l'immeuble, ces critères fiscaux et réglementaires sont considérés comme des risques par les promoteurs et les investisseurs qui ont besoin de visibilité sur les évolutions fiscales et réglementaires, alors que certains dispositifs évoluent annuellement en fonction des lois de finances : **la stabilisation des règles sur une durée suffisante (au moins 5-10 ans, celle des projets), permettrait d'éviter une surévaluation des aléas.**

La transformation des modèles économiques au service de la transformation des actifs.

L'ensemble des acteurs de la chaîne de production et de création de valeur dans l'immobilier (promoteurs, investisseurs, aménageurs, élus, experts) constatent qu'elle a été jusque-là très silotée, avec une forme « d'empilement » des marges des acteurs pour définir le prix de sortie. La difficulté aujourd'hui à trouver un équilibre économique dans les opérations, a fortiori celles de transformation de l'existant, les oblige à adopter de nouvelles façons de travailler d'une part, et de nouvelles façons de travailler ensemble d'autre part. Par exemple, la réhabilitation avec changement d'usage reste aujourd'hui minoritaire dans l'activité de construction : la filière professionnelle est essentiellement formée à la construction neuve et les avantages économiques des opérations de transformation restent à explorer de manière plus systématique. **Les enjeux auxquels il s'agit désormais de faire face en adaptant les modèles économiques sont de plusieurs natures : notamment enjeux de durabilité, enjeux d'abordabilité (éviter le renchérissement des coûts), enjeux de financement** compte tenu de la prudence des prêteurs dans l'octroi des crédits entraînant de plus grandes exigences de fonds propres. La viabilité économique des opérations de transformation, en particulier celle des immeubles de bureaux aujourd'hui vides est un enjeu primordial : rendre le coût de transformation d'un actif de bureau plus abordable permettrait d'en assurer la faisabilité et pourrait notamment passer par une correction de valeur supplémentaire, par des innovations technologiques et une créativité programmatique. Dans ce cadre, **les normes techniques et les réglementations peuvent constituer un obstacle financier qui peut être amoindri** si la réversibilité des usages est prévue techniquement et légalement (permis sans affectation) dès la phase de construction ou de réhabilitation. De même, baisser les coûts globaux est possible si les méthodes de production entre les différents acteurs de la chaîne immobilière sont alignées via des démarches plus intégrées, plus partenariales et plus transparentes. Cette convergence d'intérêts pourrait s'incarner par **la mise en place d'un cadre collaboratif structuré pour sécuriser les opérations et optimiser les processus**, d'un décloisonnement de la chaîne de valeur pour favoriser la transparence contractuelle et l'émergence d'une culture commune (développement de contrats types ou de chartes de collaboration pour fluidifier les négociations).

Du point de vue des rôles et des acteurs, l'évolution vers un modèle économique d'investisseur-promoteur « à l'anglo-saxonne » reposant sur un adossement capitalistique ou des partenariats durables est l'une des voies. Une autre voie possible pour le promoteur est l'évolution vers un rôle de prestataire spécialisé, avec une responsabilité moindre et sans besoins de fonds propres complémentaires, où les opérations de transformation sont réalisées en contrat de promotion immobilière (CPI) pour le compte des maîtres d'ouvrage. De plus, l'intervention d'opérateurs publics sur des opérations complexes permet aussi d'apporter une sécurité supplémentaire sur la sortie de certains fonciers (requalification de friches industrielles, commerciales ou administratives, transformation de bureaux en logements). Cependant, inscrire des stratégies et œuvrer dans un temps long avec davantage de concertations entre secteur public et privé nécessite un cadre politique et réglementaire stable.

Pour faciliter cet alignement des intérêts des différentes parties prenantes avec, au final, l'intérêt général en matière de production de logement, de nombreux acteurs de la chaîne de production immobilière appellent à **une grande loi de programmation qui remette le logement et l'immobilier au cœur des débats afin de promouvoir une vision stratégique nationale**. Cela permettrait d'encourager une planification urbaine coordonnée et anticipative, qui pourrait se matérialiser via des directives d'aménagement du territoire qui tiendraient compte de la diversité des besoins locaux et de la complexité des contraintes du marché.

Alors que les objectifs nationaux en matière de réglementation environnementale et de modes constructifs sont ambitieux et déjà bien intégrés dans les règles existantes et les pratiques professionnelles, **la question d'une pause normative est partagée par les acteurs** car l'inflation récente des normes a, en plus des cycles électoraux et du contexte conjoncturel, entravé la production et accru les déséquilibres de marché. A ce titre, les aspects politiques et fiscaux sont générateurs de frictions financières (incitant notamment les élus à préférer les taxes sur les bureaux en regard des coûts des équipements publics nécessaires en cas de développement en logements).

Les acteurs sont convaincus de la nécessité d'agir collectivement afin de fluidifier les projets de transformation, d'améliorer leur acceptabilité et leur abordabilité s'agissant du logement, tout en préservant l'environnement. Le prérequis est l'alignement des intérêts de l'ensemble des acteurs de la fabrique de la ville et tout levier qui y contribue est indispensable.

ANNEXES

Annexe 1 :

Présentation de l'IEIF (version courte)

Annexe 2 :

Données de contexte

- Dynamiques locatives des bureaux franciliens
- Eléments liés à l'évolution de la population active, au pic de tertiarisation en IDF, à l'évolution des modes d'organisation du travail
- Critères d'attractivité pour les investisseurs institutionnels vis-à-vis de l'immobilier résidentiel : allocation, investissement, performances
- Statistiques sur les écarts de valorisation entre Bureaux et Logements

Annexe 3 :

Focus "Obsolescence tertiaire : quel potentiel de transformation dans les grands centres urbains ?", Etude IEIF publiée en Juillet 2023

Annexe 4 :

IEIF – extraits du n°104 de Réflexions immobilières : dossier "Recyclage urbain : un défi pour l'avenir" – publié au 3^{ème} trimestre 2023

Avec les articles suivants :

- L'arbre qui cache la forêt : catalyse en cours d'une révolution sectorielle *par Raphaël Tréguier*
- La transformation des actifs obsolètes comme axe stratégique *par Diego Harari*
- Le nouveau cycle immobilier sera celui du recyclage urbain *par Joachim Azan*
- Le recyclage urbain : une évidence ? *par Patrick Viterbo*
- Refabriquer la ville : recycler et respecter la biodiversité *interview de Sabine Bourrut-Lacouture Lepine*
- Les enjeux juridiques du recyclage de la ville *par Michèle Raunet*
- Une foncière dédiée au recyclage urbain *trois questions à Katelle Le Guillou*
- Transformation des entrées de ville commerciales : un nouvel horizon *par Pascal Barboni*
- Connaître le parc de bureaux pour comprendre son évolution *par le Consortium des Bureaux en France représenté par Katelle Le Guillou, Laurent Warnier, Blaise Heurteux*
- Actifs tertiaires en Ile-de-France : défis et limites de la transformation *par Raphaël Amouretti, Henri Guillaume, Isabelle Ramond, Jérôme Kaplan*
- Transformation de bureaux : l'expérience américaine *par Soazig Dumont*

Annexe 5 :

Lettre M² - Article "Transformation de bureaux, retour d'expérience des Etats-Unis" par Soazig Dumont (actualisation de l'article figurant dans l'annexe précédente) - Décembre 2024

Annexe 6 :

Livre Blanc "L'avenir du métier de promoteur immobilier en France " pour le compte de Société Générale, réalisé par l'IEIF et Novamétrie - Mars 2025

Se référer en particulier aux pages suivantes :

- Synthèse : p. 8
- Nouvelles orientations métier : p.15 et p.28
- Transformation du modèle : p.22

Annexe 7 :

Contribution IEIF à la Commission Rebsamen « Réflexions sur les freins au développement de l'investissement institutionnel en résidentiel » Note de synthèse rédigée par l'IEIF en partenariat avec Adequation, pour le compte du Lab Résidentiel de l'IEIF, à l'attention des membres de la commission pour la relance durable de la construction de logements - Juillet 2021

La transformation des locaux professionnels en logements

Premiers résultats d'un programme de recherche

Par Alexandre Coulondre

En 2024, un programme de recherche sur la dynamique de transformation des locaux professionnels en logements en France a été lancé par des chercheurs de la Chaire *Le logement demain* (ENSA Paris La Villette) sur la base d'un financement de l'Institut CDC pour la recherche et de la Banque des Territoires. L'équipe de recherche composée principalement d'Alexandre Coulondre, Anne D'Orazio, Anne-Laure Jourdeuil, et Claire Juillard y développe une approche à la fois quantitative *via* l'exploitation systématique des données Sitadel2 sur les permis de construire, et qualitative *via* des entretiens avec les acteurs de la transformation (investisseurs, promoteurs, élus, bailleurs sociaux, etc.). Les premiers résultats de ce programme de recherche ont été publiés fin 2024, notamment dans un article de la revue *Politique du Logement* repris en annexe.

Les principaux enseignements peuvent se résumer ainsi :

Un phénomène discret, mais en croissance

Prise au sens large (c'est-à-dire en ne considérant pas seulement le cas des bureaux, mais aussi des autres locaux professionnels), la transformation représente 5% de la production de logements en France sur la décennie 2013-2022 (soit 216 571 logements créés par transformation). On peut noter une tendance à la hausse du phénomène puisqu'au début de la décennie (en 2013) environ 15 000 logements étaient créés par an en transformation. Ce chiffre dépasse les 25 000 logements en fin de période (2022).

Un bureau qui cache la diversité

Les logements créés par transformation de locaux professionnels ne sont issus de surfaces de bureaux que dans 24 % des cas. Alors que la transformation des bureaux monopolise le débat public sur le sujet, le phénomène de transformation est bien plus large. Par exemple, 22% des logements créés en transformation sont issus de surfaces agricoles, 12% de locaux commerciaux, etc.

Des configurations locales spécifiques

Cette diversité du phénomène se décline dans les territoires. En Île-de-France, la transformation se fait principalement en mobilisant des bureaux. Dans le Genevois français, la transformation s'appuie principalement sur des surfaces hôtelières. Dans le périurbain Nantais, la transformation s'appuie sur des locaux initialement agricoles. Ces spécificités territoriales renvoient aussi à des configurations d'acteurs spécifiques. Dans les territoires où la transformation s'appuie sur des bureaux, les grands promoteurs privés sont les principaux maîtres d'ouvrage. Dans le cas des transformations agricoles, il s'agit au contraire de petits projets (créant 1 ou 2 logements) portés par des ménages.

Une surreprésentation des logements en résidences

Les logements dans des résidences (de types étudiantes, de tourisme, pour personnes âgées, etc.) sont surreprésentés dans la production résidentielle en transformation. Alors que 8% de la production de logements en France sur la décennie 2013-2022 concerne des logements en résidence, ce chiffre passe à 22% lorsque l'on considère la production en transformation. Cette surreprésentation est encore plus forte dans les grands centres urbains. L'enquête qualitative montre que plusieurs facteurs expliquent cette surreprésentation. Le besoin de résidences à l'échelle locale n'est pas nécessairement le premier. Les contraintes techniques de la transformation et les attentes économiques des promoteurs et des investisseurs semblent s'accorder davantage avec une production en résidences.

ANNEXE

Article publié dans la revue Politique du Logement en 2024

La transformation des locaux professionnels en logements : un bureau qui cache la diversité

Alexandre Coulondre¹, Anne D'Orazio², Anne-Laure Jourdheuil³, Claire Juillard⁴

Décembre 2024

Introduction⁵

La transformation en logements des locaux destinés à l'usage professionnel est l'objet en France d'une littérature à la fois diverse et relativement univoque. La diversité renvoie notamment à l'ancrage des analyses produites, entre services de l'État et des collectivités (CAUE IDF 2021a et 2021b, DHUP 2022), agences d'urbanismes (IPR 2022, APUR 2023) et sociétés d'études et de conseil (Knight Frank 2021, Grecam 2021, CBRE 2022). La proximité quant à elle tient à l'objet décrit. Dans la littérature, la transformation des locaux professionnels en logements (dite ici « la transformation ») renvoie à un régime d'acteurs spécifique qui accorde une place centrale aux promoteurs immobiliers et investisseurs. Elle consacre des opérations de taille relativement importante et s'attache en particulier à la transformation d'une catégorie de surface : les bureaux, dans les marchés immobiliers locaux qui les concentrent, à commencer par la région Ile-de-France.

En ceci, la littérature sur la transformation des locaux professionnels en logements reproduit les termes du débat public en France. Ce débat a récemment été réactualisé mais il est né il y a plus de trente ans au moment de la crise immobilière des années 1990. Comme aujourd'hui, l'élément déclencheur en a été la forte croissance de la vacance dans le parc de bureaux en Ile-de-France. La disponibilité de milliers de mètres carrés dans un contexte marqué par l'aggravation des difficultés d'accès au logement avait alors été traduite en enjeu politique. Le rapport Darmon (1994) envisageait déjà parmi les voies d'« avenir du parc de bureaux vacants » sa transformation en logements. Il proposait également une série de mesures fiscales et réglementaires incitatives. Les bureaux, plutôt que les locaux professionnels dans leur ensemble ; et Paris, voire l'Ile-de-France, plutôt que la France toute entière, y occupaient déjà une place centrale.

À l'heure où la proposition de loi n°2003 du 15 décembre 2023 visant à faciliter la transformation des bureaux en logements entamait en juin 2024 la navette entre les deux assemblées, la recherche dont les premiers résultats sont partagés ici propose d'élargir le champ et interpelle quant à la diversité des modalités de transformation.

¹ Chercheur associé au Lab'urba, Université Gustave Eiffel.

² Maîtresse de conférences en Ville et territoires, ENSA Paris-La-Villette, UMR LAVUE (CNRS 7218)

³ Maîtresse de conférences en urbanisme et aménagement, Université de Paris Nanterre, UMR LAVUE (CNRS 7218)

⁴ Chercheuse indépendante.

⁵ Ce travail de recherche est réalisé dans le cadre de la Chaire Le Logement demain, chaire partenariale d'enseignement et de recherche soutenue par le Ministère de la Culture au sein des écoles nationales supérieures d'architecture Paris La Villette et Paris Val de Seine. Il bénéficie du soutien financier de la Banque des territoires et de l'Institut CDC pour la recherche.

Comme dans la littérature, les analyses présentées ici reposent sur l'exploitation de Sitadel2 (Encadré 1). Mais contrairement aux analyses existantes, elles se déploient sur l'ensemble du territoire hexagonal et considèrent la transformation non pas seulement des surfaces de bureaux mais de l'ensemble des locaux professionnels. Autre spécificité, nos analyses considèrent toutes les opérations sans restriction de taille. Notamment, elles incluent dans le champ de la transformation les projets, nombreux on le verra, qui ne produisent qu'un logement.

Ce point de vue extensif permet de revisiter les contours du phénomène de transformation. D'abord, il en révèle l'ampleur. Sur la décennie 2013-2022, 89 160 projets de transformations ont été autorisés en France. Ces projets, qui représentent 15,6 millions de mètres de locaux professionnels transformés, ont conduit à la production de 216 571 logements (soit environ 5% du nombre total de logements autorisés en France sur la même période).

Par ailleurs, nos analyses donnent à voir la diversité du phénomène. Différents types de surfaces sont transformés, dans des projets de tailles hétérogènes portés par des acteurs variés. Mais loin d'être aléatoire, cette diversité s'incarne de façon spécifique dans les territoires faisant apparaître quelques configurations types. Finalement, nos résultats invitent à considérer plus largement la transformation et à penser les politiques publiques afférentes à l'aune de cette diversité.

Encadré 1 : une définition statistique *ad hoc* de la création de logements par transformation

Pour appréhender statistiquement la transformation de locaux professionnels en logements, notre équipe de recherche a mis en œuvre une exploitation originale du fichier Sitadel2 (version « liste des permis de construire et autres autorisations d'urbanisme », SDES, mai 2024).

Bien qu'une définition statistique de la transformation soit proposée dans le fichier (à travers la variable *type_transfo_principale*), celle-ci appelle des discussions quand il s'agit de considérer les cas de transformation « mixtes », c'est-à-dire les cas où un bâtiment qui n'a pas uniquement un usage professionnel est transformé en un bâtiment qui n'a pas uniquement un usage résidentiel. Ces cas sont fréquents et posent la question de leur intégration ou non dans les analyses statistiques. Le choix a été fait ici de les intégrer à la condition que les surfaces d'origine soient majoritairement à usage professionnel et que la destination soit majoritairement liée à un usage d'habitation.

Ainsi, une définition *ad hoc* est proposée. Un logement est identifié comme étant issu d'une transformation de locaux professionnels si :

- 1) Une autorisation d'urbanisme (permis de construire, déclaration préalable, permis d'aménager) a été délivrée au cours de la décennie 2013-2022 sans être annulée par la suite,

Et que celle-ci affiche quatre conditions cumulatives :

- 2) Présence d'une surface d'habitation « issue de la transformation » et que celle-ci représente plus de 50% de la surface totale créée,
- 3) Présence initiale d'une surface professionnelle « transformée » et que celle-ci représente plus de 50% de la surface totale transformée lors du projet,
- 4) Absence de surface « démolie », ou dans une proportion inférieure à 25% de la surface des constructions existantes avant le projet,

- 5) Hors cas de transformations sans changement de destination (cas identifiés lorsque la surface d'habitat issue de la transformation est la même que la surface transformée et que la surface professionnelle issue de la transformation est la même que la surface transformée).

En ne posant pas de limite concernant la taille des projets ou les acteurs, une telle définition intègre implicitement les grands projets, mais aussi les petits, les projets portant sur des locaux tertiaires, mais aussi les autres types de locaux professionnels, les projets des professionnels de la production urbaine tout comme ceux des particuliers.

Précisons pour finir que les chiffres obtenus avec cette définition ne sont pas des chiffres nets, mais des chiffres bruts, au sens où ils ne retirent pas du total les cas inverses de transformation de logements en locaux professionnels.

Une grande diversité de projets de transformations

Retenir une large définition statistique du phénomène de transformation (voir encadré 1) permet de rendre compte de la diversité des projets de ce type menés en France.

En premier lieu, la diversité concerne les maîtres d'ouvrage ayant bénéficié des autorisations d'urbanisme pour transformer les locaux professionnels en logements. Aucune catégorie ne s'impose vraiment. Les promoteurs - investisseurs contribuent à 31,3 % des 216 571 logements issus de la transformation sur la période 2013-2022. Il s'agit de la deuxième catégorie derrière les particuliers (y compris SCI de particuliers) qui représentent 39,1% de ce total (Diagramme 1).

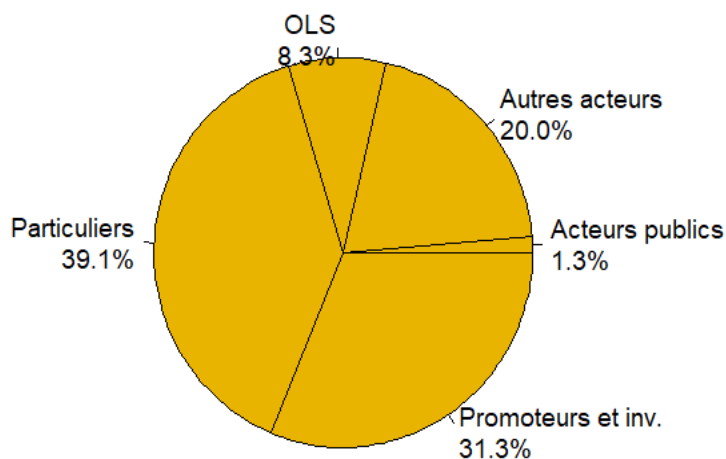


Diagramme 1 - Répartition de la production de logements issus de la transformation selon les maîtres d'ouvrage - Période : 2013-2022 – Source : Sitadel2 (SDES, mai 2024) - Réalisation : Coulondre A., D'Orazio A., Jourdheuil A-L., Juillard C. – Remarque : valeurs exprimées en pourcentage du nombre de logements autorisés en transformation.

La diversité est notable aussi en ce qui concerne la taille. 38,4% des logements issus de la transformation émanent d'autorisations d'urbanisme portant sur 10 logements ou plus. Mais 31,6% d'entre eux viennent d'autorisations portant sur un seul logement (Diagramme 2). Les projets de faible ampleur revêtent ainsi une importance quantitative significative. Notons à ce titre que la taille moyenne d'un projet de transformation en France est de 2,5 logements autorisés. La production

résidentielle par transformation se fait donc aussi par petite touche à travers des programmes que l'on pourrait qualifier d'ordinaires.

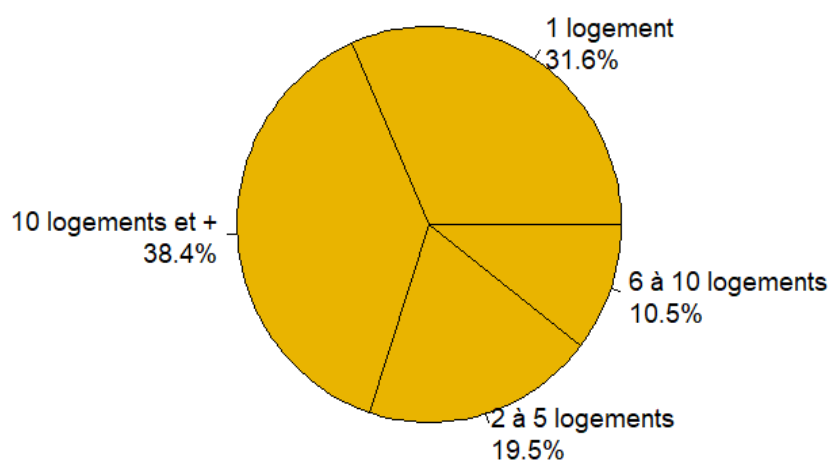


Diagramme 2- Répartition de la production de logements issus de la transformation selon la taille des projets de transformation - Période : 2013-2022 – Source : Sitadel2 (SDES, mai 2024) - Réalisation : Coulondre A., D'Orazio A., Jourdheuil A-L., Juillard C. - Remarque : valeurs exprimées en pourcentage du nombre de logements autorisés en transformation.

Enfin, les projets de transformations sont divers du fait de l'origine des surfaces professionnelles transformées. Alors que la transformation de bureaux est au cœur du débat public, celle-ci est loin de détenir le monopole des chiffres. Lors de la décennie 2013-2022, les surfaces de bureaux contribuent à réaliser 24,5 % du total des logements en transformation. Il s'agit bien de la catégorie majoritaire mais elle est suivie de près par les locaux agricoles dont la transformation contribue à 22,2% du total, et les locaux à l'usage du service public (casernes, etc.) avec 13,8% (Diagramme 3).

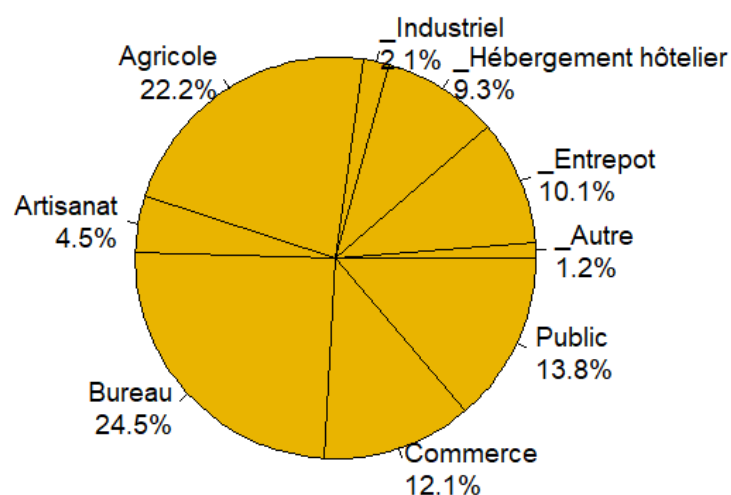
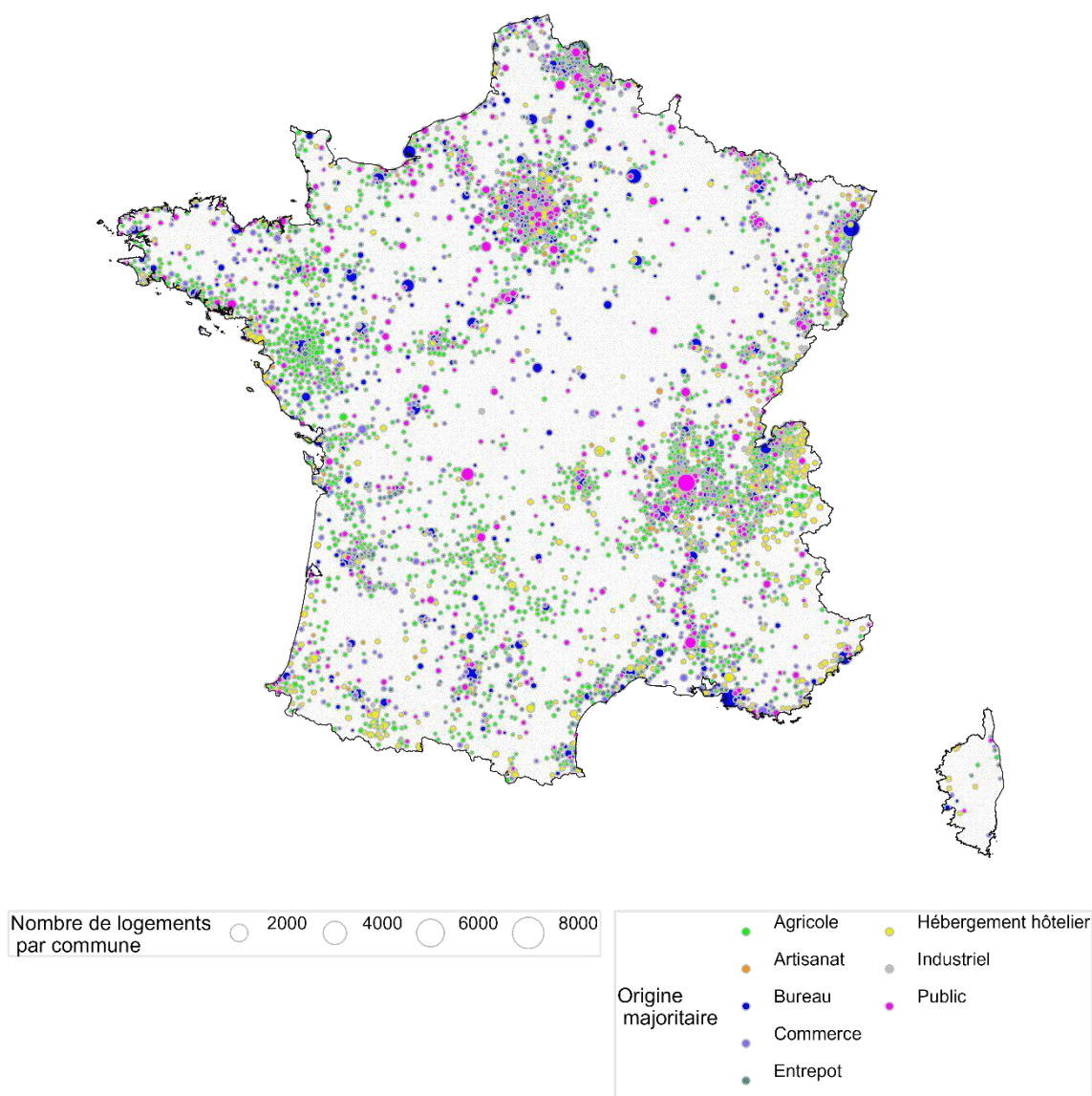


Diagramme 3 - Répartition de la production de logements issus de la transformation selon la typologie des locaux d'origine - Période : 2013-2022 – Source : Sitadel2 (SDES, mai 2024) - Réalisation : Coulondre A., D'Orazio A., Jourdheuil A-L., Juillard C. - Remarque : valeurs exprimées en pourcentage du nombre de logements autorisés en transformation.

Des formes de transformations différentes selon les territoires

Cette diversité dans l'origine des surfaces transformées se traduit par des ancrages géographiques spécifiques. Les territoires où l'on produit des logements en transformant majoritairement des bureaux ne sont pas les mêmes que les territoires où l'on produit des logements en transformant majoritairement des hôtels ou des locaux agricoles (voir Carte 1).



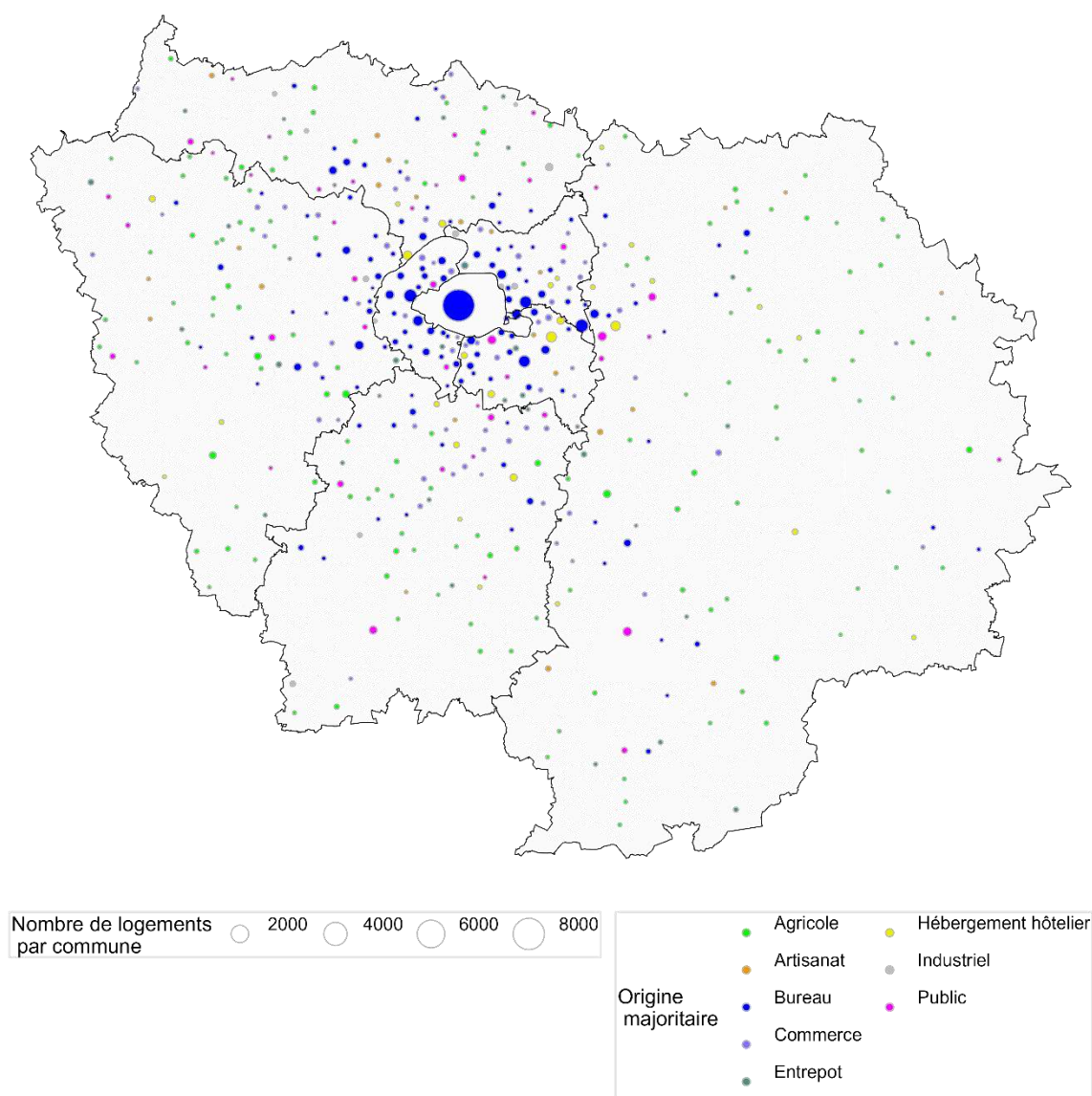
[Auteurs/trices : Coulondre A., D'Orazio A., Jourdeuil A-L., Juillard C. (2024)]

Carte 1 – Géographie de la production de logements en transformation selon l'origine majoritaire des surfaces professionnelles transformées par commune - Période : 2013-2022 - Source : Sitadel2 (SDES, mai 2024) - Remarque : valeurs exprimées en nombre de logements autorisés par commune cumulé sur la période – Filtre : seules les communes ayant autorisé plus de 5 logements sur la période ont été représentées sur la carte.

De nombreuses spécificités locales se dessinent. Certains territoires se caractérisent par une production de logements en transformation majoritairement issus de surfaces hôtelières. C'est le cas :

du Genevois français, de la frontière pyrénéenne avec l’Espagne, ainsi que de beaucoup de communes littorales que ce soit en méditerranée ou sur la côte atlantique.

D’autres territoires mobilisent majoritairement des locaux publics pour produire des logements en transformation. C’est le cas de certains grands centres urbains, comme Lyon ou Strasbourg, ou de taille plus réduite, comme Nancy ou Périgueux.



[Auteurs/trices : Coulondre A., D’Orazio A., Jourdeuil A-L., Juillard C. (2024)]

Carte 2 – Géographie de la production de logements en transformation selon l’origine majoritaire des surfaces professionnelles transformées par commune en Île-de-France - Période : 2013-2022 - Source : Sitadel2 (SDES, mai 2024)- Remarque : valeurs exprimées en nombre de logements autorisés par commune cumulé sur la période – Filtre : seules les communes ayant autorisé plus de 5 logements sur la période ont été représentées sur la carte.

La région francilienne se caractérise, elle, par des projets de transformations portant majoritairement sur des surfaces de bureaux (voir Carte 2). C’est notamment le cas à Paris et dans sa petite couronne. La grande couronne affiche davantage de communes dont la transformation de surfaces agricoles représente la majorité des logements créés.

Comment rendre compte de ces géographies distinctes ? D'abord nous pouvons émettre l'hypothèse que le type de locaux transformés dans un territoire dépend directement de la composition du parc immobilier de ce territoire. Les grands centres d'emplois tertiaires comme Paris sont pourvus de bureaux qui fournissent potentiellement un gisement important de locaux tertiaires à transformer. Inversement, les zones rurales en sont moins pourvues mais présentent, tel que la carte en illustre l'intuition, plus de locaux agricoles servant de gisements potentiels à une transformation. Néanmoins, il sera nécessaire de vérifier cette hypothèse en regardant la composition du parc immobilier existant dans les territoires, ce que nous souhaitons faire plus finement dans la suite du projet de recherche. Il s'agira de regarder en particulier les territoires dans lesquels les origines majoritaires des surfaces de logements créés par transformation sont l'hébergement hôtelier ou les bâtiments publics.

Au-delà de cette première lecture, ce que permet de supposer l'analyse c'est que les locaux transformés dans les différents territoires n'impliquent pas les mêmes configurations d'acteurs et d'envergures de projets.

Deux configurations types que tout oppose

Si la diversité des projets de transformation se repère à trois niveaux que sont l'origine des surfaces professionnelles transformées, la catégorie du maître d'ouvrage, et la taille des projets, il est intéressant de noter que certains critères se combinent fréquemment, dessinant deux principales configurations types.

La première configuration est celle du grand projet (au moins 10 logements, soit 4 fois plus que la moyenne nationale) porté par un promoteur (ou un investisseur) et consistant à produire des logements en transformant des surfaces de locaux tertiaires (bureaux principalement, mais aussi commerces, services publics, hébergements hôteliers). Cette configuration typique représente 17,4% du nombre de logements en transformation autorisés entre 2013 et 2022 (voir Diagramme 4).

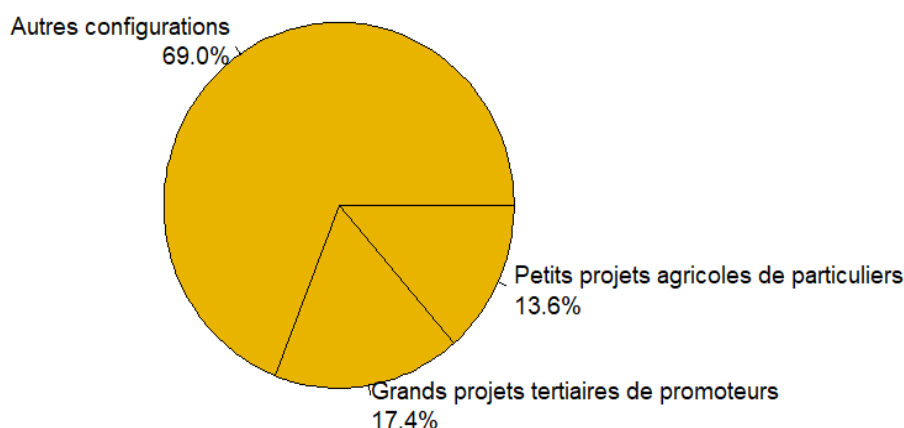
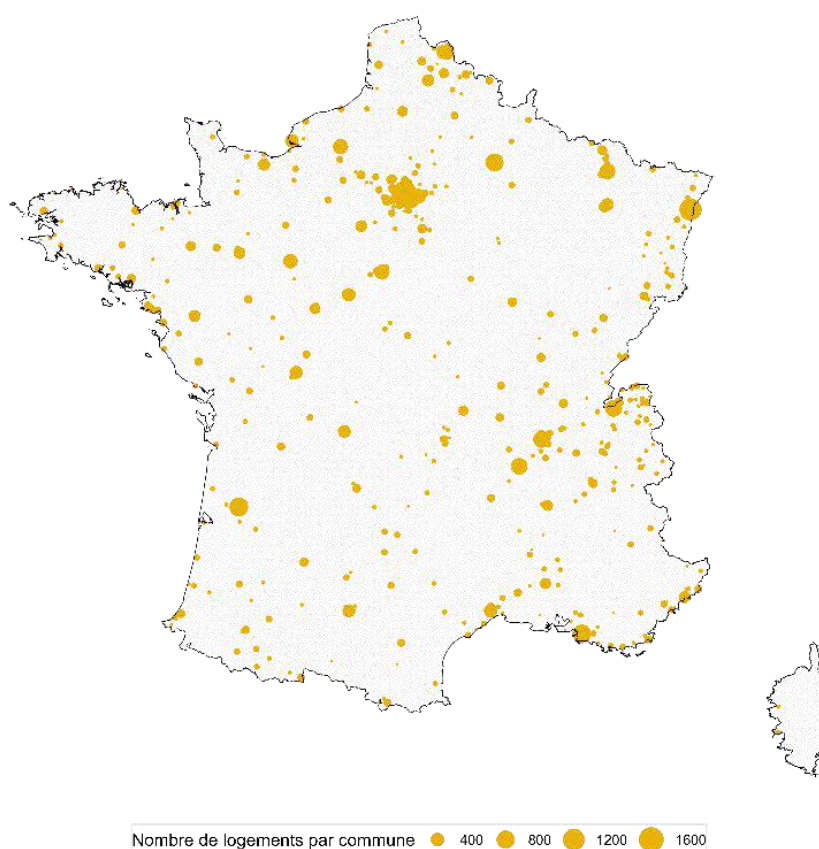


Diagramme 4 - Répartition de la production de logements issus de la transformation selon la configuration de projet - Période : 2013-2022 – Source : Sitadel2 (SDES, mai 2024) - Réalisation : Coulondre A., D'Orazio A., Jourdheuil A-L., Juillard C. - Remarque : valeurs exprimées en pourcentage du nombre de logements autorisés en transformation.

La deuxième configuration type renvoie à un très petit projet (un seul logement créé) porté par des particuliers et consistant à produire des logements en transformant des surfaces de locaux agricoles. Cette configuration représente 13,6% du total de logements en transformation autorisés entre 2013 et 2022. Absente des discours sur la transformation, cette configuration produit pourtant une part comparable de logements à la première, centrale dans le débat public.

Il existe aussi bien sûr une multitude d'autres cas dont l'importance quantitative de la catégorie « autres configurations » (69%) rend compte. Les promoteurs interviennent aussi dans des projets plus restreints et les projets de transformations agricoles sont parfois portés par d'autres acteurs que les particuliers. Néanmoins, ces deux configurations représentent près d'un tiers de la production de logements en transformation et forment deux idéaux-types que tout oppose, notamment sur le plan de la géographie.

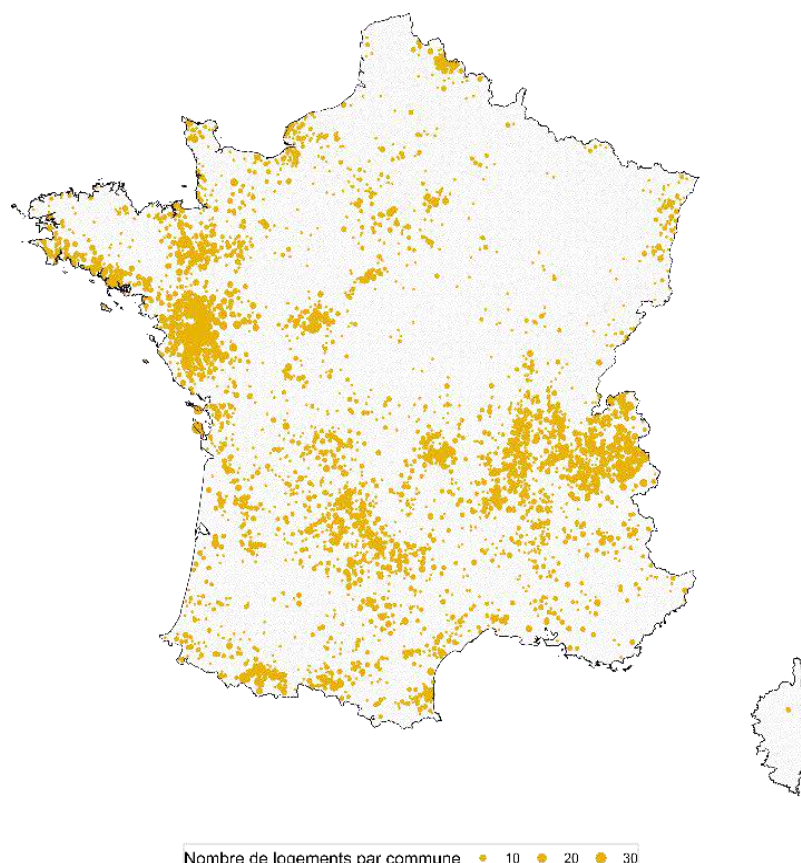
En effet, ces deux configurations s'incarnent à travers des ancrages territoriaux spécifiques. Les grands projets de transformations tertiaires portés par des promoteurs se déploient dans un nombre limité de communes, mais les volumes sont relativement élevés dans chacune d'elles. Cette manière de transformer des locaux professionnels en logements concerne principalement les plus grands centres urbains du pays : Paris et sa petite couronne, Marseille, Lyon ou encore Lille, Strasbourg et Bordeaux (Carte 3).



Carte 3 – Géographie de la production de logements en transformation selon une configuration de type « grands projets tertiaires par des promoteurs » - Source : Sitadel2 (SDES, mai 2024) – Période : 2013-2022 -

Réalisation : Coulondre A., D'Orazio A., Jourdeuil A-L., Juillard C. - Remarque : valeurs exprimées en nombre de logements autorisés par commune cumulé sur la période.

Les petits projets de reconversion agricoles portés par des particuliers concernent un nombre bien plus important de communes, mais le volume autorisé dans chacune d'entre elles est relativement limité. Cette modalité de transformation concerne principalement les territoires les plus ruraux comme l'ouest de la région Auvergne-Rhône-Alpes et l'est de la région Nouvelle-Aquitaine. Cela concerne aussi les départements de Savoie et Haute-Savoie et les grandes couronnes de certaines métropoles comme Lyon, Nantes ou Rennes (Carte 4).



Carte 4 – Géographie de la production de logements en transformation selon une configuration de type « petits projets agricoles par des particuliers » - Source : Sitadel2 (SDES, mai 2024) – Période : 2013-2022 - Réalisation : Coulondre A., D'Orazio A., Jourdeuil A-L., Juillard C. - Remarque : valeurs exprimées en nombre de logements autorisés par commune cumulé sur la période.

Conclusion

La production de logements par le jeu de la transformation recouvre une grande diversité. Nos travaux mettent notamment en lumière la place centrale d'opérations invisibilisées dans le débat public : les projets à l'initiative de particuliers engagés dans la production d'un seul logement. Ce résultat pourrait questionner les pouvoirs publics sur l'opportunité de faciliter la réalisation de telles opérations et d'en ajuster le cadre réglementaire. À l'heure où par exemple, la densification pavillonnaire est désignée comme une voie possible pour optimiser l'usage du foncier et produire des logements de manière plus sobre, l'enjeu paraît de taille.

Les analyses existantes de la transformation l'illustrent sans ambiguïté : les dispositions et initiatives publiques adoptées en faveur des projets de transformation portés à plus grande échelle par les acteurs de l'immobilier de bureaux mêlent impulsion nationale et initiative locale (Agence qualité construction 2021, APUR 2023, CAUE 2022, CBRE 2022, DHUP 2022, GRECAM 2021, IPR 2018, Knight Frank 2021, Perrin 2013, Une Fabrique de la ville 2021). Surtout, elles conditionnent la transformation et tendent de plus en plus à la faciliter. De la même manière, la réponse à apporter à l'enjeu d'intensifier la production de logements à la petite échelle paraît devoir être trouvée à l'intersection

de l'ambition nationale et de l'action locale. Elle pourrait être portée nationalement et mise en œuvre localement, en adéquation avec les contraintes et les enjeux propres aux marchés locaux.

A l'autre bout du spectre, les projets de transformation portés par promoteurs et investisseurs, s'ils occupent une place centrale dans le débat public, n'en demeurent pas moins mal connus. Nos analyses ont déjà permis d'en produire une cartographie au-delà des frontières de la région francilienne et d'élargir la focale des bureaux à l'ensemble des locaux tertiaires. A terme, notre recherche vise non seulement à affiner l'analyse de cette cartographie mais à la compléter d'une lecture qualitative qui, réalisée à l'échelle d'un panel diversifiée d'opérations, produira une meilleure compréhension des mécanismes de la transformation. Les études exploratoires réalisées dans cette optique donnent déjà à voir la diversité des conditions effectives de la transformation. Elles en questionnent l'équilibre, entre marché tertiaire et marché résidentiel, bilan économique et programmation politique, contraintes et opportunités techniques, sobriété immobilière et enjeu de performance énergétique. De quoi alimenter la réflexion sur l'opportunité d'une politique *ad hoc* de transformation.

Bibliographie

Agence Qualité Construction, 2021, « Réversibilité des bâtiments. Points de vigilance et recommandations », Paris, Ministère de la Transition écologique.
<https://qualiteconstruction.com/publication/reversibilite-batiments-points-vigilance-recommandations/>

APUR, 2023, « Transformations de bureaux-activités en logements à Paris, un choix de durabilité », Paris, APUR.

CAUE d'Ile-de-France - Observatoire de la qualité architecturale du logement, 2021a, « La valeur de l'existant. Réhabiliter pour mieux habiter. Séminaire de l'Observatoire. Webinaire 1 ». <https://www.caue-idf.fr/content/1610014505la-valeur-de-l-existant-rehabiliter-pour-mieux-habiter>

CAUE d'Ile-de-France - Observatoire de la qualité architecturale du logement, 2021b, « La valeur de l'existant. Réhabiliter pour mieux habiter. Séminaire de l'Observatoire. Webinaire 2 ». <https://www.caue-idf.fr/les-seminaires/16134742731-la-valeur-de-l-existant-rehabiliter-pour-mieux-habiter>

CBRE, 2022, « Quand les bureaux obsolètes se transforment en logements », Paris, CBRE.

Darmon J., 1994, « L'Avenir du parc de bureaux vacants. Rapport au ministère du logement ».

DHUP, 2022, « La transformation de bureaux en logements aujourd'hui ». https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Fiche_1_transformation_bureaux_logements_aujourd'hui_chiffres_carte.pdf

GRECAM, 2021, « Analyse détaillée de la vacance durable et du marché de la reconversion dans les Hauts de Seine », Préfet de la Région Ile-de-France.

Knight Frank, 2021, « Transformation de bureaux en logements. Utopie ou véritable opportunité ? », Paris, Knight Frank.

IPR, 2018, « Transformer les bureaux vacants en logements : quel gisement en Île-de-France ? », Institut Paris Région.

IPR, 2022, « Reconvertir les bureaux et bâtiments d'activités en logements : un potentiel encore sous-exploité - Institut Paris Région », Institut Paris Région.

Perrin M., 2013, *Les devenir des immeubles de bureaux vacants en Ile-de-France : étude de l'opportunité d'une réhabilitation en logements*, Mémoire de Master du CNAM spécialité : Identification, Aménagement et Gestion du Foncier, Paris, Le CNAM, ESGT, 62 p.

Une Fabrique de la ville, 2021, « Transformation de bureaux en logements ». <https://unefabriquedelaville.fr/wp-content/uploads/2019/06/Transformations-bureaux-logements-1.pdf>

Annexe 5 – Exemples relatifs à la proposition 6(a)

Cette annexe présente huit exemples projets d'études de transformations de bureaux en logements (collectifs familiaux ou résidences).

Ces projets possèdent un classement incendie 3ième famille B, impliquant que la distance entre la porte palière la plus éloignée et la porte d'accès à la cage d'escalier ne doit pas dépasser 15m dans une circulation désenfumée.

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. Ce document a pour but de montrer, par des cas concrets, ces impacts (perte de surface, création d'escalier supplémentaires même si l'existant – ces derniers étant parfois démolis pour en créer un nouveau quelques mètres à côté...). Nous avons également souhaité explorer les impacts sur les projets si cette distance passait de 15 m à 20 m. Pour beaucoup (surtout en logement familial) cela permettrait de s'affranchir de la création d'un nouvel escalier, améliorant souvent la qualité des logements proposés.

Le travail serait à poursuivre pour comprendre l'impact de l'augmentation de cette distance en cas d'incendie. Il est à noter que dans ces cas d'étude l'augmentation de 5m n'implique pas l'évacuation de plus de logements par palier et/ou de surface à évacuer.

CAS D'ETUDES

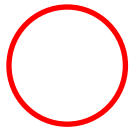
Résidences étudiantes :

CAS 1 à 5 : Transformation de bureaux en Résidences étudiantes

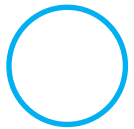
Logements familiaux :

CAS 6 à 8 : Transformation de bureaux en Logements familiaux

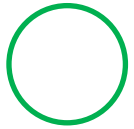
LEGENDE



Escalier existant



Escalier crée



Impact si le classement en 3ieme Famille B permettait un éloignement maximum de 20 m (au lieu de 15m)

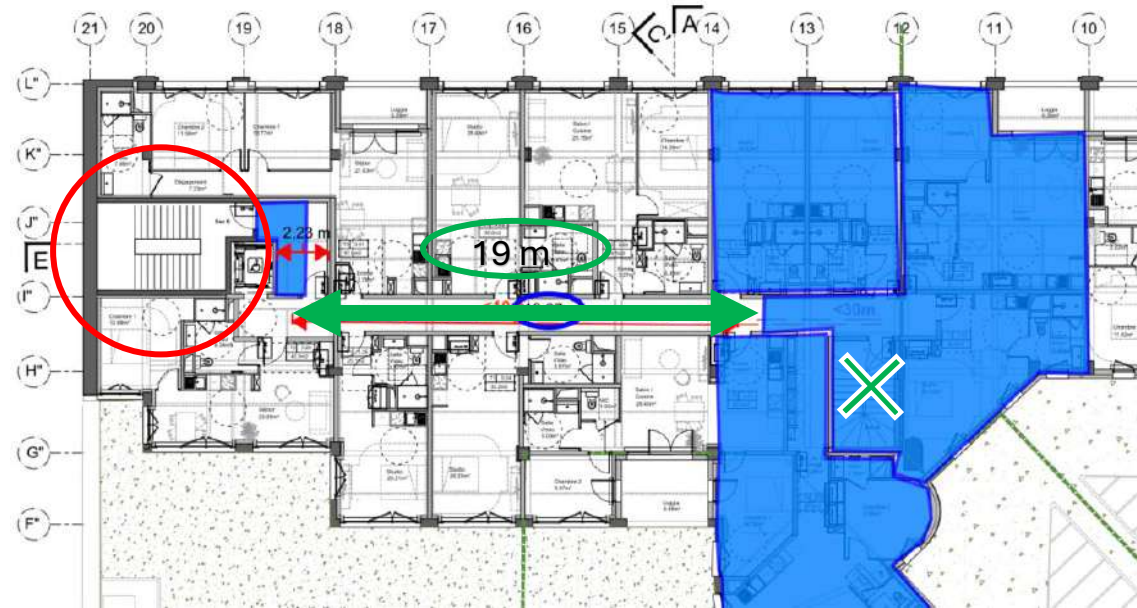
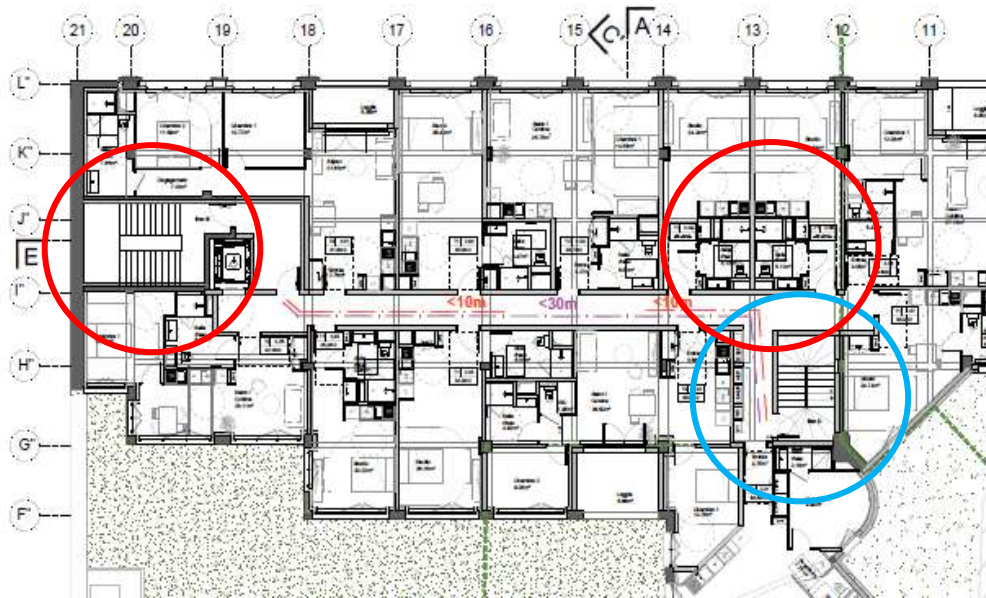


Pas de nécessité de création d'escalier

BUREAUX => RÉSIDENCE ÉTUDIANTE

ÉTAGE COURANT PROJET / PROJET POSSIBLE

1

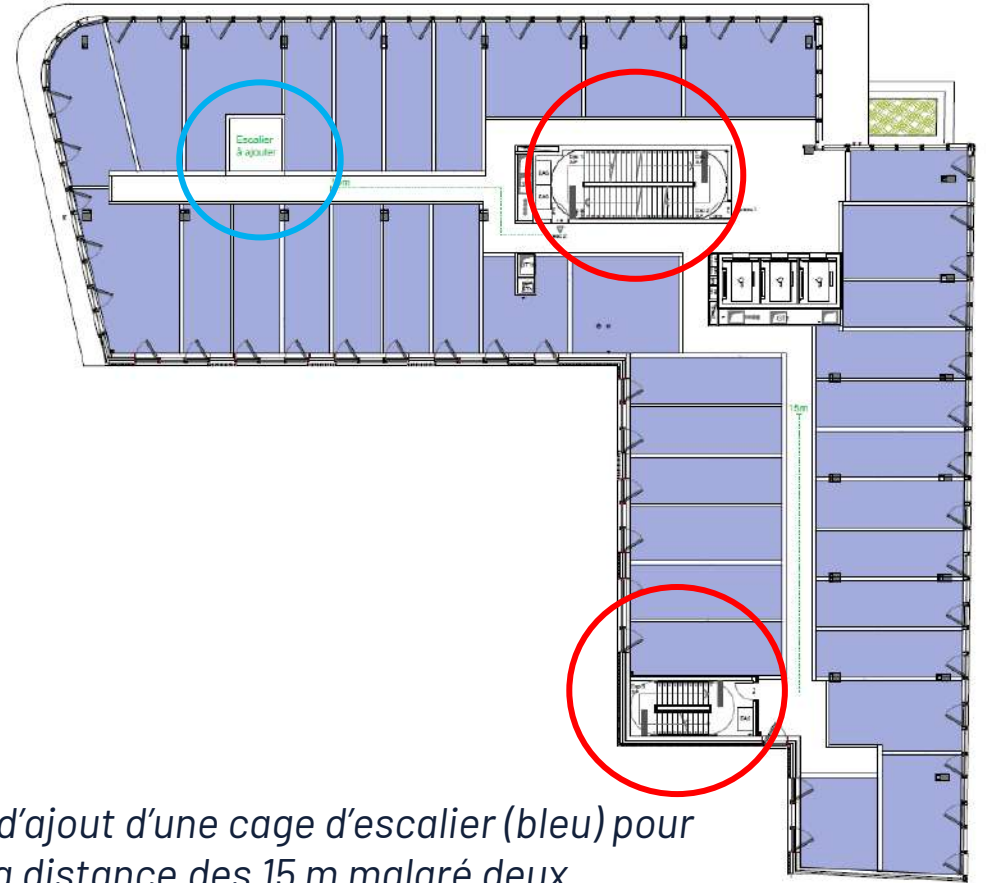
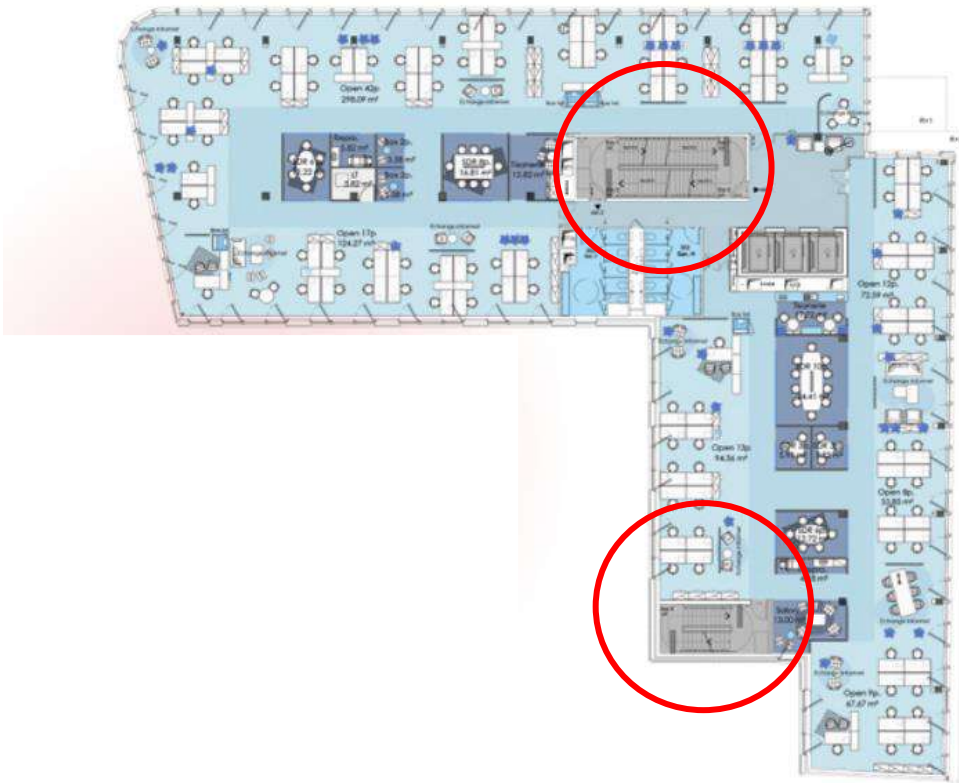


Si la distance de 15 m était portée à 20m (cf.. schéma de droite), il serait possible d'avoir une conception sans création d'une nouvelle cage d'escalier (suppression de la complexité technique / structure, pas de surcout cout, meilleur rendement, plus de surface habitable créée).

BUREAUX => RÉSIDENCE ÉTUDIANTE

ÉTAGE COURANT EXISTANT / PROJET

2

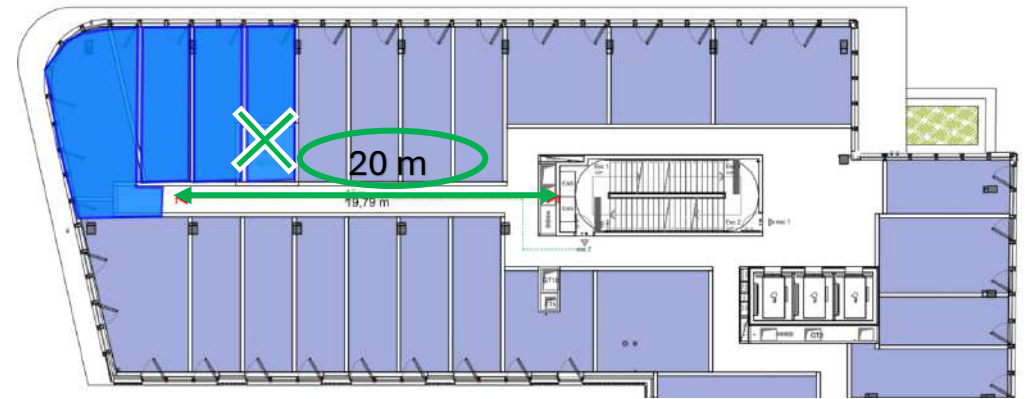
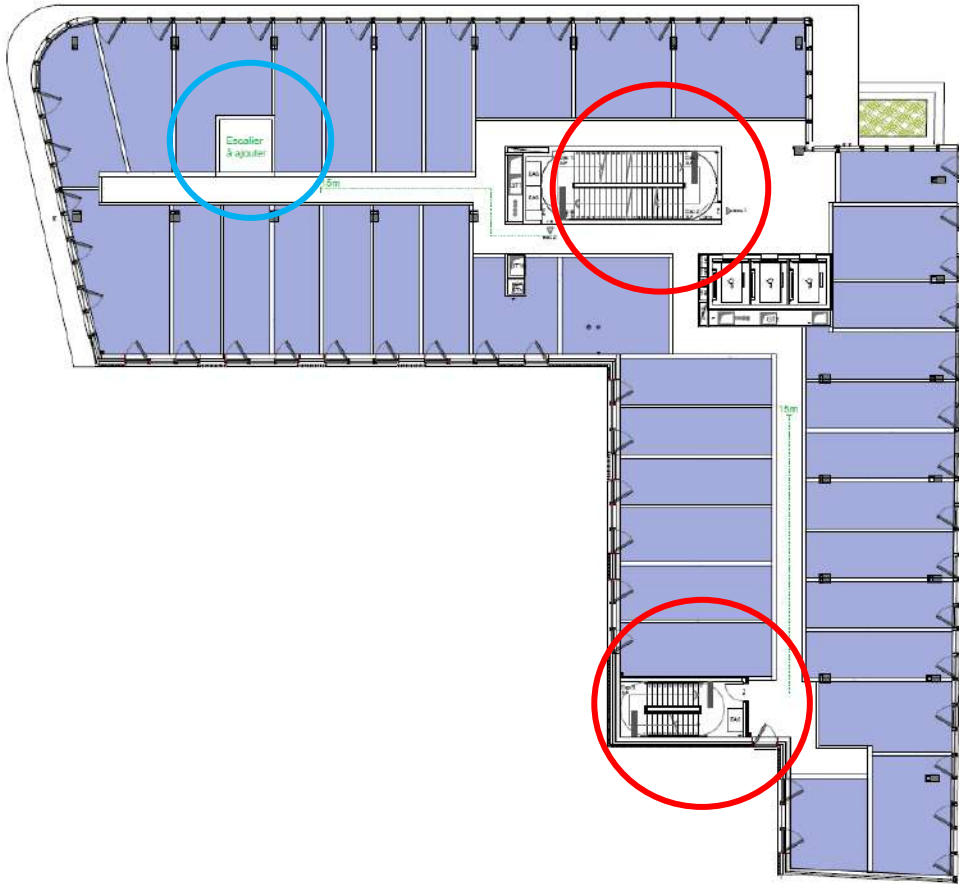


Nécessité d'ajout d'une cage d'escalier (bleu) pour respecter la distance des 15 m malgré deux escaliers existants

BUREAUX => RÉSIDENCE ÉTUDIANTE

ÉTAGE COURANT PROJET / PROJET POSSIBLE

2

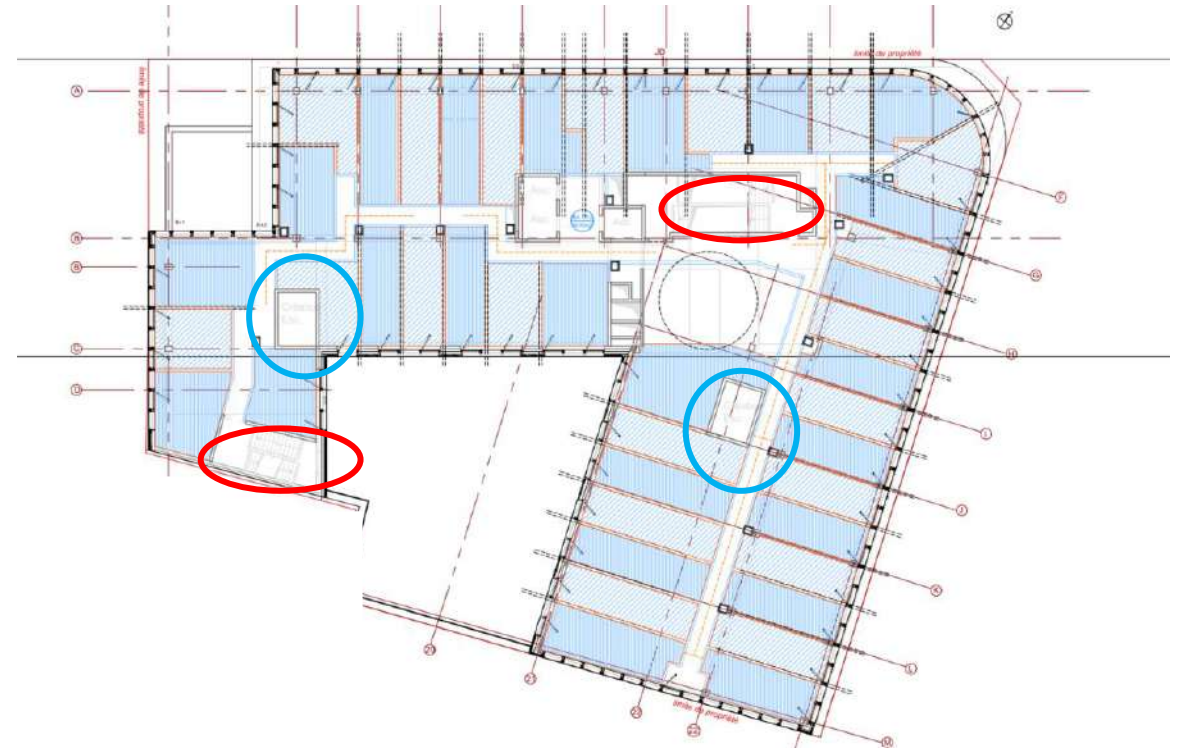
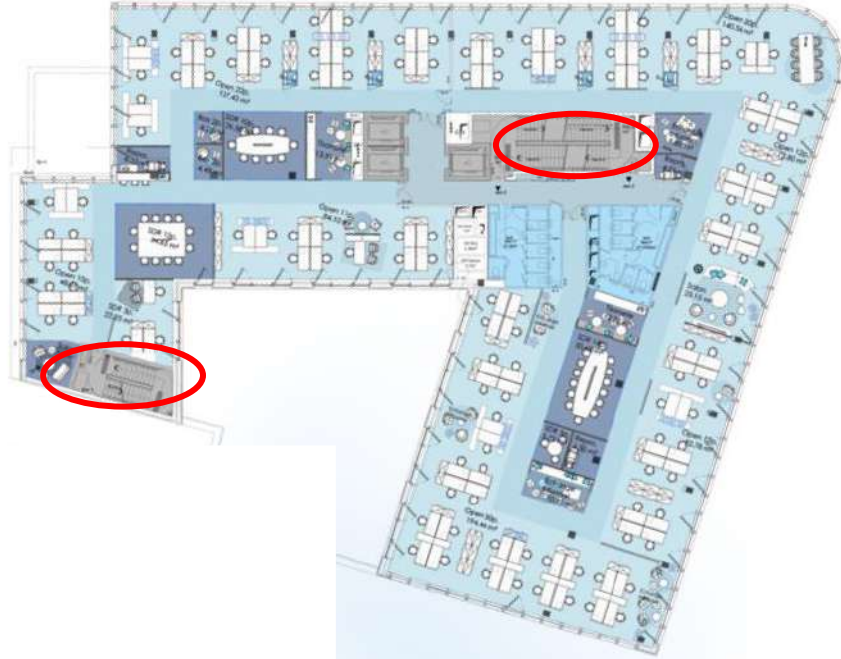


Si la distance de 15 m était portée à 20m (cf. schéma de droite), il serait possible d'avoir une conception sans création d'une nouvelle cage d'escalier.

BUREAUX => RÉSIDENCE ÉTUDIANTE

ÉTAGE COURANT PROJET / PROJET POSSIBLE

3

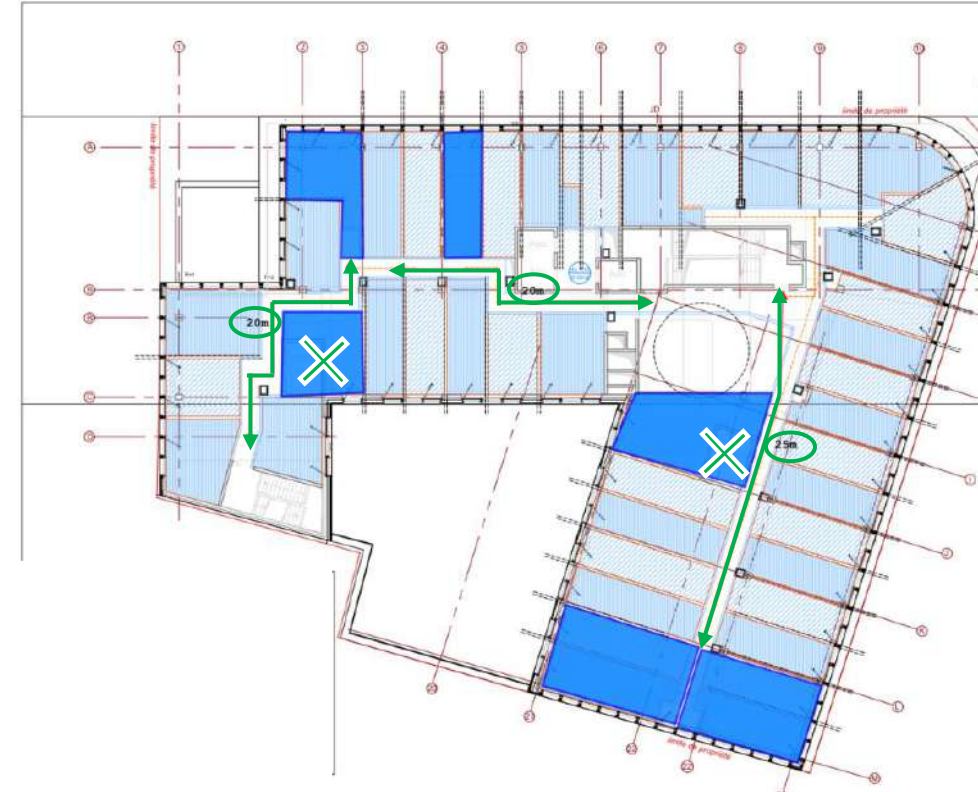
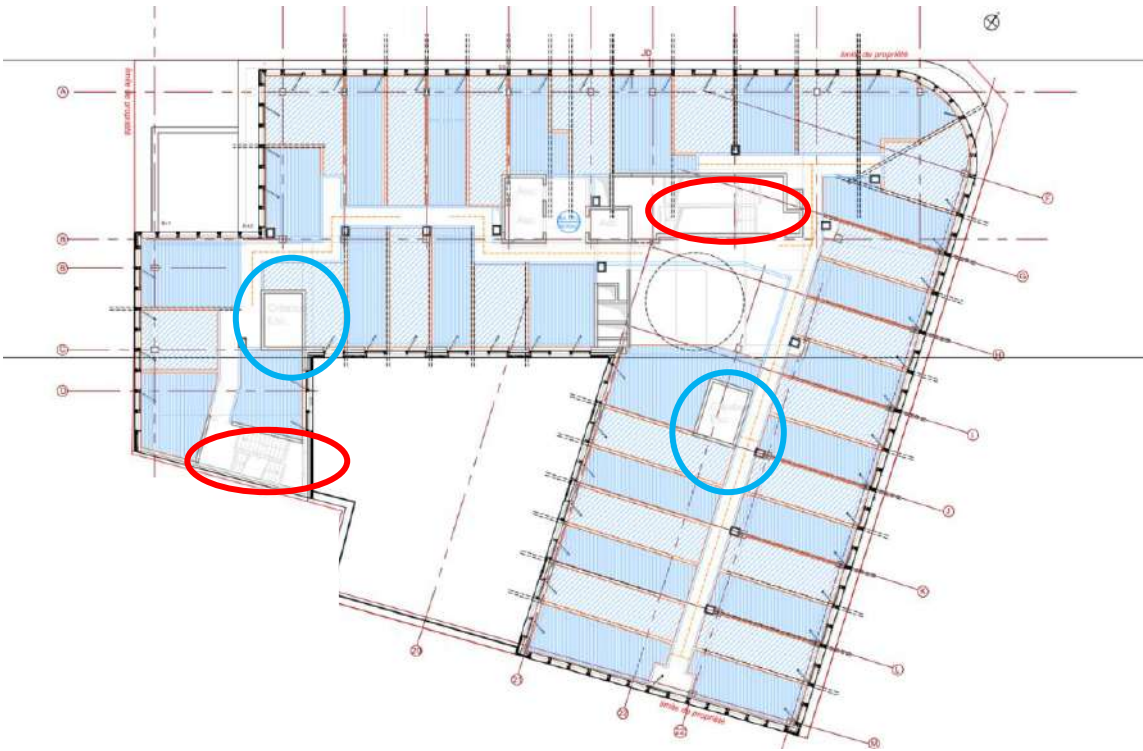


Nécessité d'ajout de deux cages d'escalier (bleu) pour respecter la distance des 15 m malgré deux escaliers existants.

BUREAUX => RÉSIDENCE ÉTUDIANTE

ÉTAGE COURANT PROJET / PROJET POSSIBLE

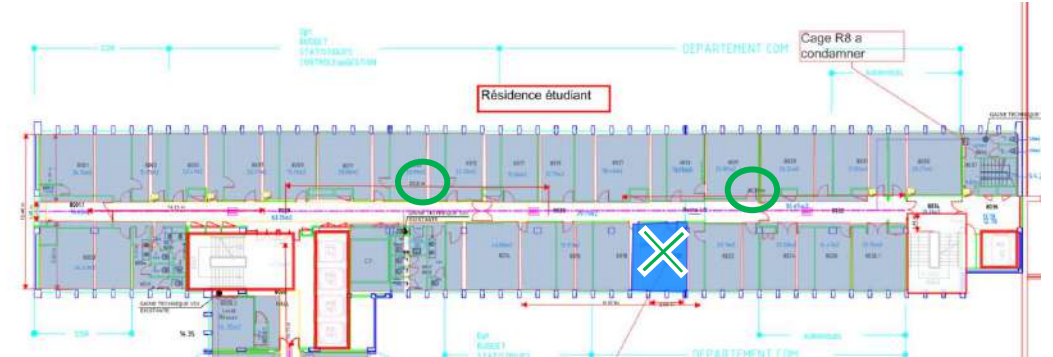
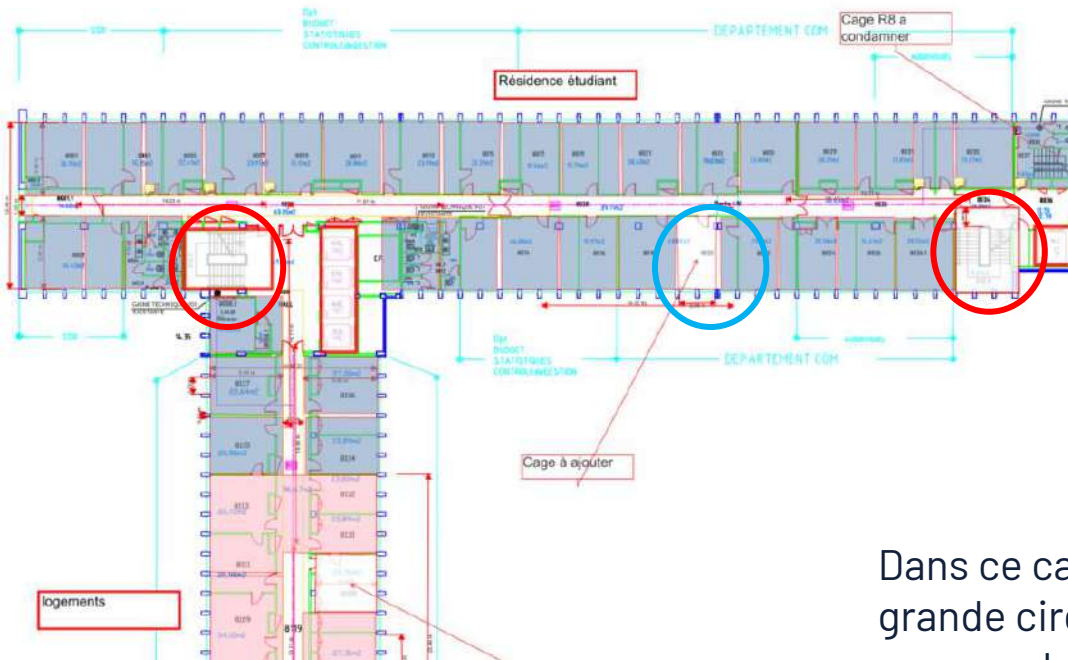
3



On constate que pour les résidences, 20 m permettrait de s'affranchir de la création de cage d'escalier en s'adaptant en fin de couloir (création des unités de vie/colocations) car il manque parfois encore quelques mètres.

BUREAUX => RÉSIDENCE ÉTUDIANTE ÉTAGE COURANT PROJET / PROJET POSSIBLE

4

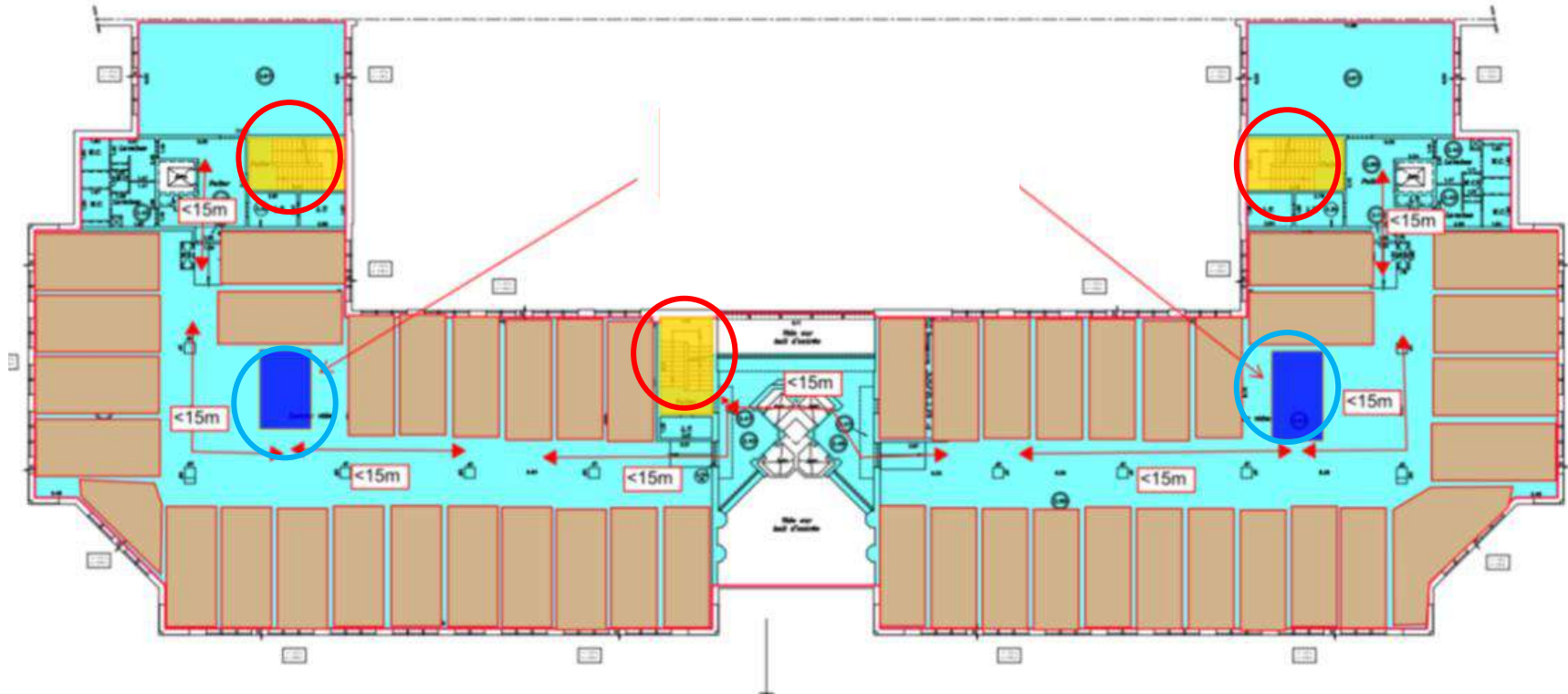


Dans ce cas de projet, il faudrait une distance de 23m pour conserver cette grande circulation et ne pas ajouter de nouvelle cage. En portant la distance à 20 m une solution de conception pourrait consister à scinder le couloir en deux avec la création d'unités de vie/colocation de part et d'autre.

BUREAUX => RÉSIDENCE ÉTUDIANTE

ÉTAGE COURANT PROJET / PROJET POSSIBLE

5

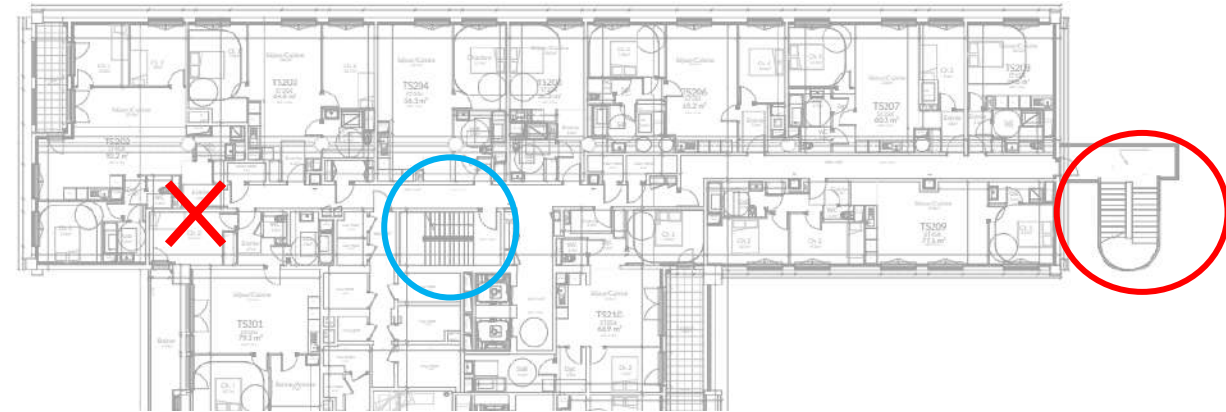
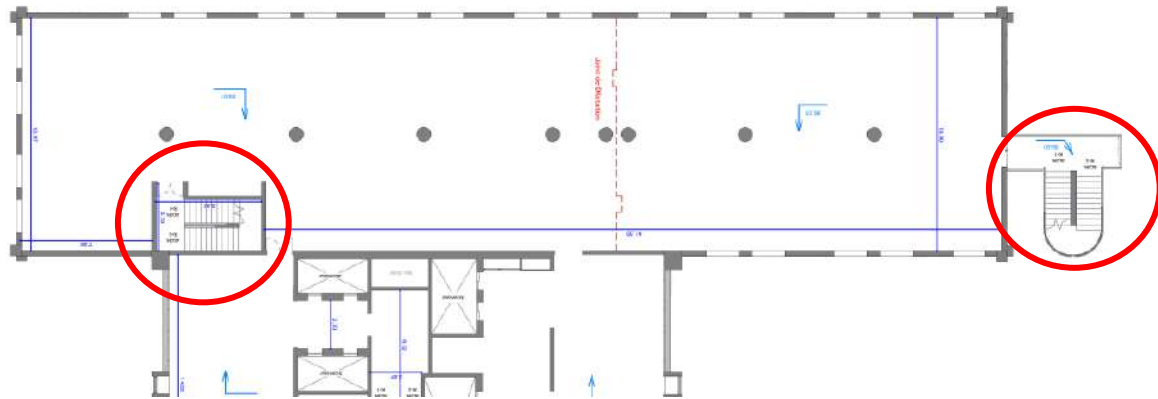


Pour ce projet, l'ajout de deux escaliers en plus des 3 déjà existant est nécessaire. L'augmentation de la distance à 25m permettrait la suppression de 2 cages. Nous n'avons pas fait l'exercice de conception avec une distance de 20m sur ce cas d'étude.

BUREAUX => LOGEMENTS COLLECTIFS

ÉTAGE COURANT EXISTANT / PROJET

6

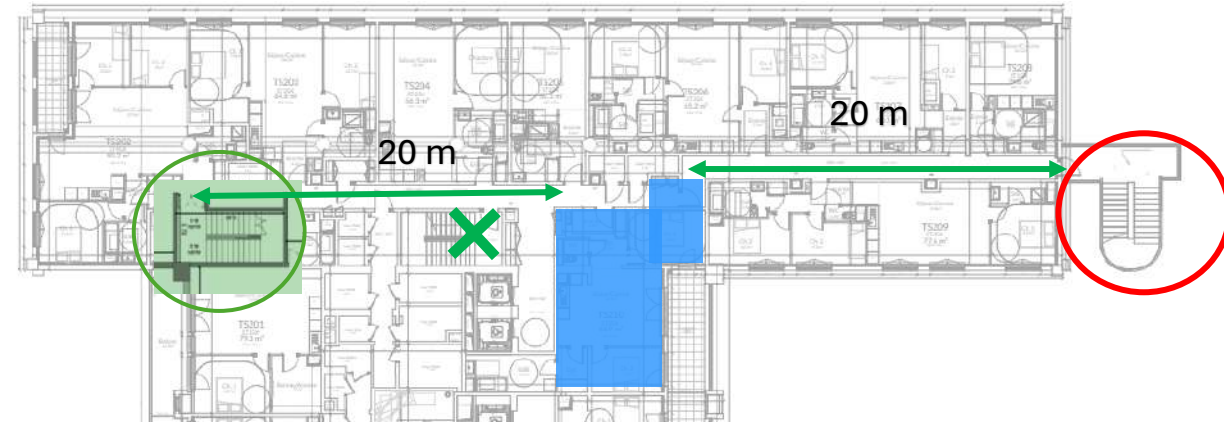
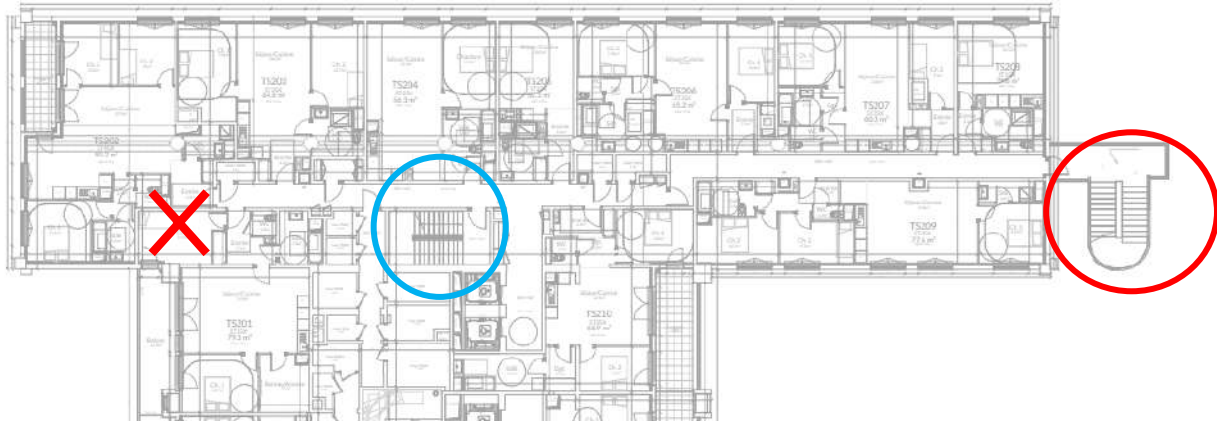


Pour ce cas d'études, l'escalier existant de gauche ne permettant pas d'avoir la distance des 15m, un nouvel escalier (en bleu) a été créé quelques mètres plus loin et l'existant démoli pour retrouver la surface perdue.

BUREAUX => LOGEMENTS COLLECTIFS

ÉTAGE COURANT PROJET / PROJET POSSIBLE

6

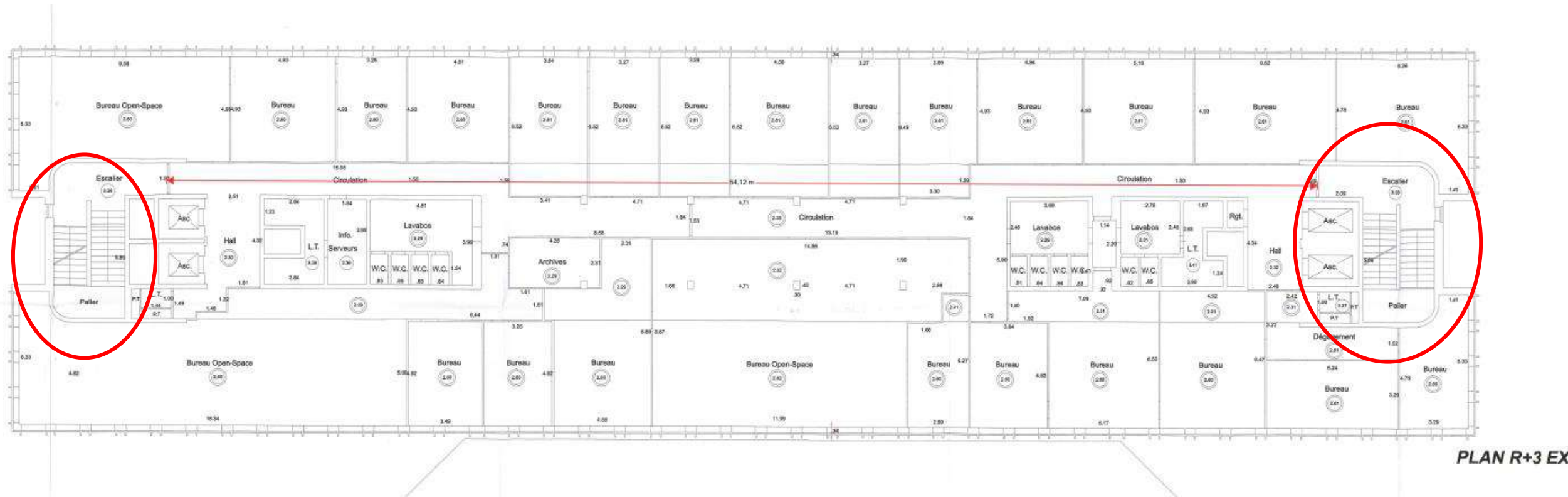


Une distance à 20m aurait permis de conserver l'escalier existant en adaptant la conception du logement en bleu. Dans ce cas d'étude, l'augmentation de la distance des 15m n'entraîne pas la création de plus de logements ou de surfaces à évacuer.

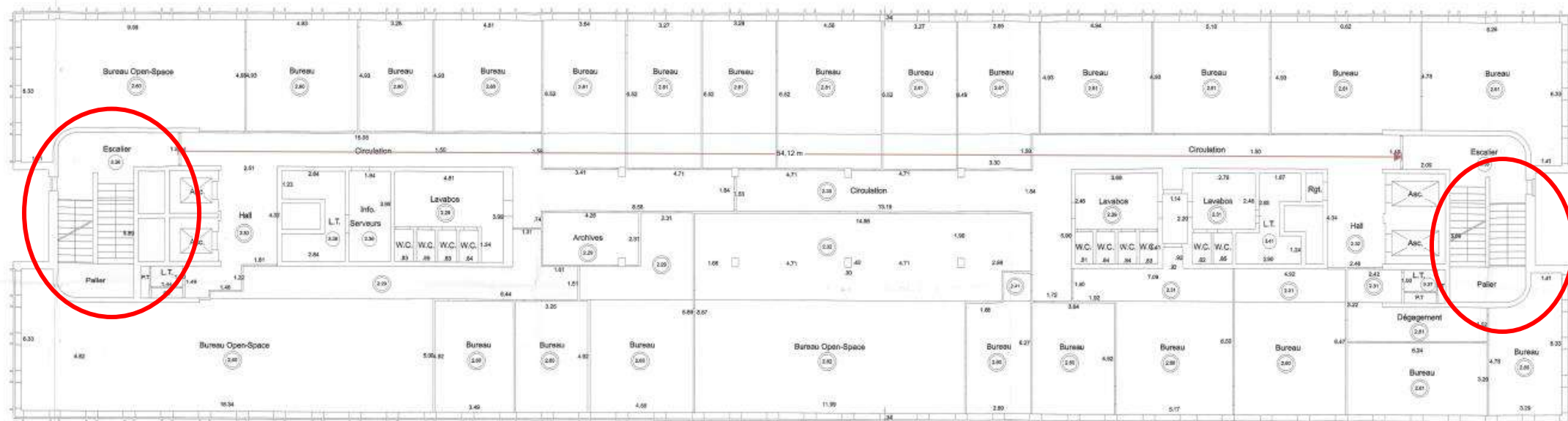
BUREAUX => LOGEMENTS COLLECTIFS

ÉTAGE COURANT EXISTANT / PROJET

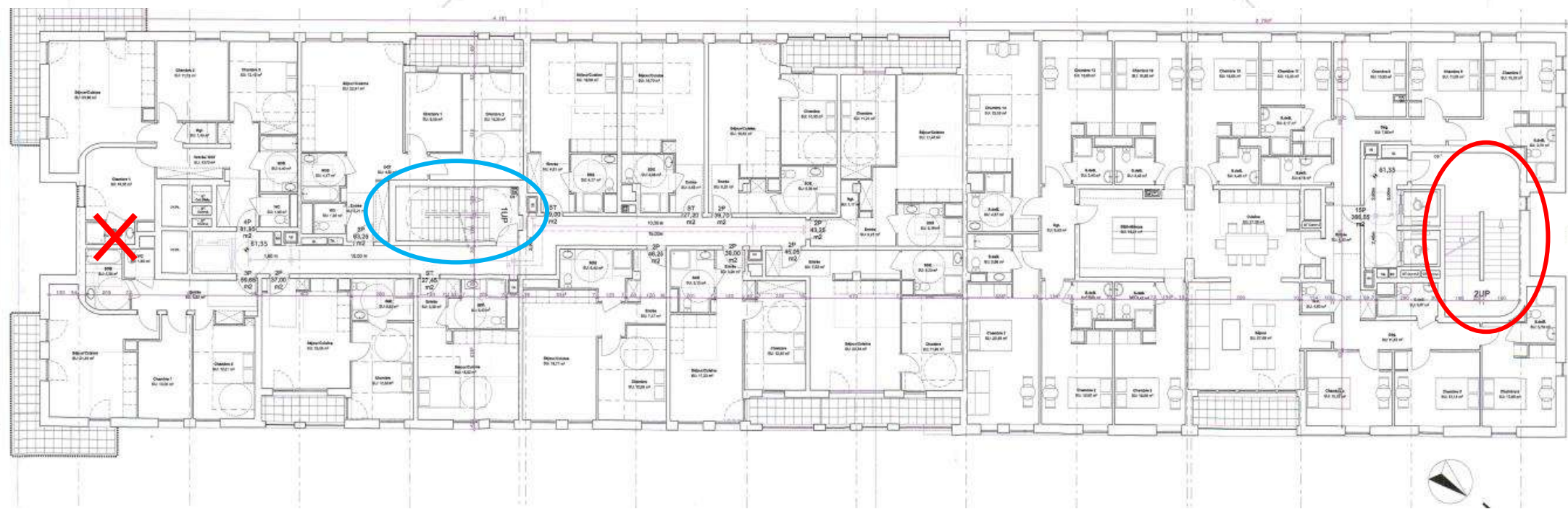
7



Cas avec deux escaliers existants distants de 54 m.



PLAN R+3 EXISTANT

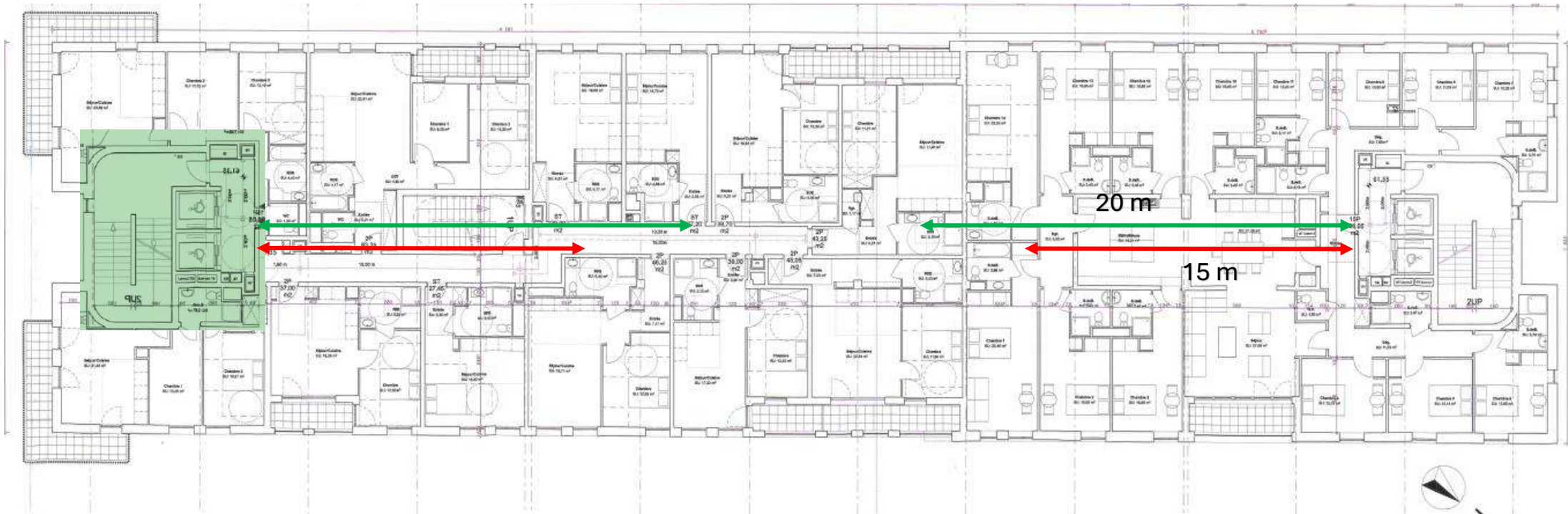


Création d'une nouvelle cage d'escalier à quelques mètres de celles existantes. Avec démolition de l'ancienne.

BUREAUX => LOGEMENTS COLLECTIFS

ÉTAGE COURANT PROJET / PROJET POSSIBLE

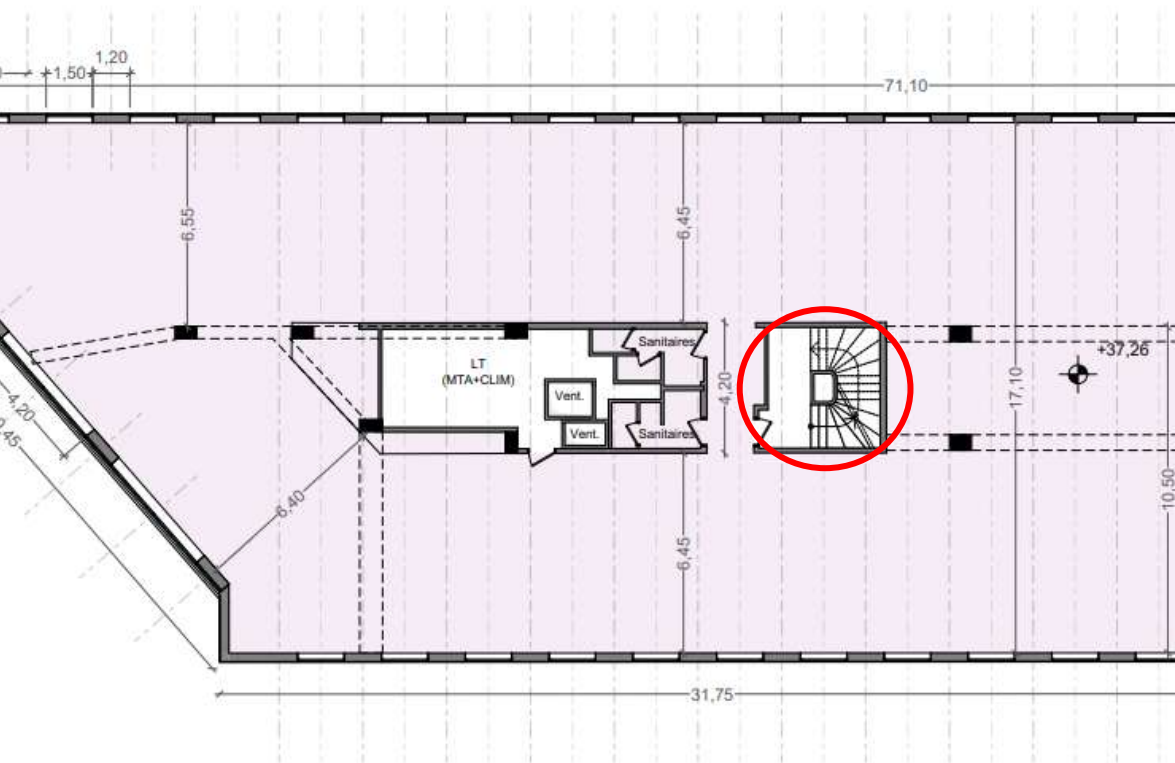
7



Avec une distance portée à 20m une conception de logements familiaux paraît envisageable sans création de nouvel escalier.

100%

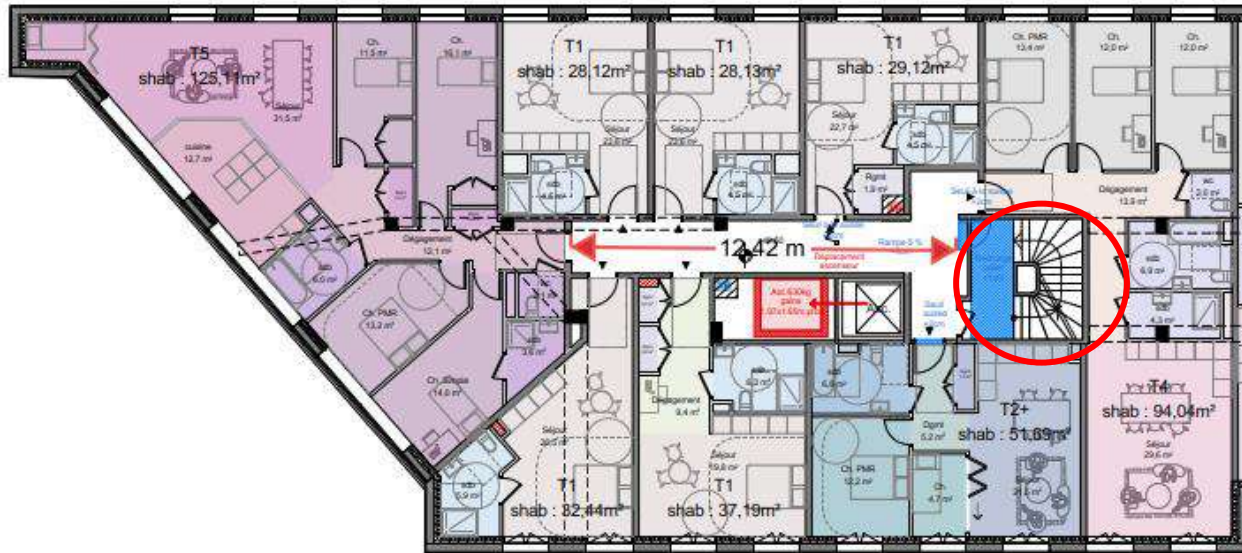
8



BUREAUX => LOGEMENTS COLLECTIFS

ÉTAGE COURANT PROJET / PROJET POSSIBLE

8



• Circulation porte logement / escalier < 20m

- l'allongement de la circulation permet de créer 3 petites typologies -> 2 T1 + 1 T2
- les petites typologies sont moins adaptées à la configuration en pointe du bâtiment
- + 1 gaine de désenfumage dans la circulation
- env. -9m² SHAB