

RAPPORT A L'ATTENTION DU MINISTRE DELEGUE AU LOGEMENT

POUR UNE NOUVELLE ECONOMIE IMMOBILIERE
PROPOSITIONS DESTINEES A FACILITER L'EMERGENCE
D'UNE INDUSTRIE DE LA TRANSFORMATION
DES ACTIFS IMMOBILIERS

ANDRE YCHE

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

Charles de Gaulle – 14 juin 1960

24 JUIN 2024

SOMMAIRE

PROLEGOMENES.....	5
PARTIE I. CONTEXTE	7
I Facteurs conjoncturels	7
II Facteurs structurels.....	8
III Enseignements	9
PARTIE II. ETAT DES LIEUX	11
I Défi à relever	11
II Jeu des acteurs.....	12
A Gestionnaires et évaluateurs.....	12
B Collectivités locales et élus	13
C Postures paradoxales.....	14
PARTIE III. PRECONISATIONS	15
I Transformation des bureaux	18
A Finalité : adapter l'offre immobilière aux mutations économiques, technologiques et sociétales	18
B Incitations économiques à la transformation	19
C Incitations politico-administratives à la transformation	21
II Transformation des centres commerciaux et des zones d'activité.....	22
A Transposition des mesures proposées en faveur de la transformation des bureaux.....	23
B Adoption de dispositions spécifiques	23
III Transformation des actifs immobiliers publics	25
SUITES ET CONCLUSION	27
ANNEXES	31
A1. Synthèse des principales préconisations figurant dans le rapport.....	33
A2. Contribution de Monsieur le Préfet des Hauts de Seine.....	35
A3. Jurisprudence du Conseil constitutionnel	37
A4. Pour le logement intermédiaire (LLI) : crise du logement social, retour aux sources	51
A5. Financement de la transformation des actifs immobiliers : les leçons du Baron Haussmann	53
A6. Démembrements, vente à réméré et fiducie dans les transformations d'actifs	57
A7 Revue de presse.....	59
A8 Création d'une « bourse des droits à construire » régionale	73
A9. Hypothèses financières sur 4 ans 2025/2028.....	75
A10. Acteurs consultés	77
A11. Contributions des acteurs consultés.....	79

PROLEGOMENES

Du point de vue de la politique de l'Etat, ce projet doit répondre à des préoccupations prioritaires :

1. **Soutenir l'économie immobilière**, en favorisant la conclusion de transactions et la relance de l'investissement. A cette fin, il convient de réduire les mécanismes incitatifs à la rétention d'actifs obsolètes au profit d'incitations à l'investissement de transformation.

2. **Anticiper les mutations professionnelles et sociologiques** liées à la diffusion des technologies numériques (travail à distance, commerce électronique) et aux prémices des effets structurels de l'intelligence artificielle.

3. **Mobiliser ces mutations** dans le cadre d'une politique cohérente de libération des énergies, à travers une offre de logement couvrant tout le spectre des besoins, notamment au profit des travailleurs-clés des secteurs public et privé et des classes moyennes.

4. **Inciter tous les acteurs publics** à contribuer à une stratégie de renouvellement urbain et d'urbanisme inclusif et écologique, en prenant en compte les contraintes financières et politiques des collectivités territoriales.

5. **Contribuer au redressement des finances publiques** : il doit générer des ressources supplémentaires (TVA) et toute dépense fiscale doit être compensée par une recette assurée du même ordre de grandeur.

La ligne directrice de ce rapport consiste à inciter à la cession des actifs matériels et immatériels obsolètes et à la mobilisation de compétences inexploitées afin de remettre les unes et les autres au service de la croissance économique et de l'utilité sociale.

Les enjeux sont majeurs : soutenir la production de logements, reconvertir les surfaces de bureau excédentaires, reconfigurer les centres commerciaux et les zones d'activité ; mais surtout, redéfinir l'urbanisme en faveur de métropoles polycentriques et de quartiers, d'îlots, parfois d'immeubles multifonctionnels.

Naturellement, un tel processus doit mobiliser une diversité d'acteurs économiques, politiques, dont les intérêts à court terme ne sont pas alignés et peuvent paraître, parfois, contradictoires, de telle sorte que la ligne de plus grande pente consiste dans le *statu quo*, à savoir le pire scénario collectif.

Dans ces conditions, comment procéder, pour tenter d'« arrondir les angles » et d'aplanir les difficultés ? Il s'agit de dessiner une stratégie lisible et cohérente, en adressant des signaux aux uns et aux autres, après avoir énoncé un constat largement partagé. Inévitablement, telles qu'énoncées, les préconisations figurant dans ce rapport apparaîtront pour le moins « disruptives », parfois dangereuses ou inévitables. Mais il convient d'en apprécier la juste portée : elles tendent à inciter à l'émergence accélérée de solutions consensuelles. Si celles-ci devaient s'imposer naturellement dans des délais raisonnables, il n'y aurait pas de problème. Mais nous n'avons plus le temps d'attendre que l'aggravation de la crise impose à tous les décisionnaires majeurs des ajustements plus coûteux et plus difficiles.

*« Aussitôt qu'un sujet s'est rendu trop puissant,
encore qu'il soit sans crime, il n'est pas innocent. »*

Pierre Corneille, *Nicomède* – Acte 2 – Scène 1

PARTIE I. CONTEXTE

Un ralentissement conjoncturel sur fond de crise des finances publiques, doublé d'une mutation technologique et sociologique de grande ampleur.

I Facteurs conjoncturels

Une longue période de taux bas, voire négatifs, prolongée par une injection massive de liquidités par les banques centrales dont le bilan s'est considérablement alourdi, lors de la crise sanitaire et de ses suites, par la domiciliation de titres d'Etat, fruits de l'explosion des dettes souveraines (« *quantitative easing* »), a favorisé un mouvement de valorisation des actifs décorrélé des performances de l'économie réelle. En ces circonstances, les détenteurs desdits actifs ont enregistré des plus-values de nature purement nominale.

La hausse brutale des taux directeurs par les banques centrales (« *quantitative tightening* ») motivée par le retour spectaculaire et prévisible de l'inflation, a fortement contribué au retournement de conjoncture dans l'immobilier résidentiel, évinçant du marché des prêts immobiliers près de la moitié des primo-accédants, tandis que la hausse des coûts de production (matériaux, inflation normative, notamment thermique) combinée à une politique publique de sobriété foncière (fin de l'étalement urbain, ZAN), suscitait un scénario de stagflation, substituant, à la baisse des prix, une régulation par le biais d'une diminution des quantités mises sur le marché.

Tout au long du demi-siècle précédent, chaque crise de la demande solvable a fait l'objet d'une relance budgétaire, jusqu'au dispositif « Pinel », ayant pour effet essentiel de soutenir artificiellement la hausse des prix et la spéculation foncière. Depuis 2023, la crise de la dette souveraine, bien au-delà du seuil symbolique des 3 000 milliards d'euros, interdit de poursuivre cette politique, même si l'encours lui-même tend à dissimuler ses causes : la perte de compétitivité de l'économie nationale, concrétisée par la persistance durable des déficits « jumeaux » : budgétaire et commercial ; la croissance de la dette publique permet notamment de financer les importations tout en dissuadant les efforts de redressement de la productivité indispensables pour la relance des exportations¹.

Ainsi donc, le moment est venu de s'interroger sur le contenu d'une autre politique et ce d'autant plus qu'elle s'inscrit dans le champ d'une crise beaucoup plus globale qui touche plusieurs secteurs stratégiques de l'économie immobilière : les bureaux et les centres de la grande distribution notamment.

¹ Il serait erroné de considérer que productivité et urbanisme sont dépourvus de liens. Dans un contexte dominé par l'industrie, l'économiste Robert Solow avait démontré que la croissance ne dérivait pas des facteurs primaires (capital, travail) pour plus de la moitié de son niveau et que le « résidu », qu'il dénommait « productivité globale des facteurs » s'expliquait par le progrès technique et la formation des salariés. Dans une économie tertiaisée, il est clair que la qualité de l'urbanisme intervient significativement dans l'explication du « résidu de Solow ».

II Facteurs structurels

Avec plus de cinq millions de mètres carrés de bureaux vacants en Ile-de-France et certaines projections prévoyant, à terme, le doublement de ce chiffre à horizon de trois ou quatre ans, l'impact du télétravail est évident, alors même que de nouveaux projets d'immobilier tertiaire continuent de voir le jour, accélérant le déclassement de produits obsolètes et mal situés (livraison en Ile-de-France de plus d'un million de m² supplémentaires prévue en 2024).

Tel est l'effet manifeste de l'explosion du travail à distance, post-confinement, qui s'est diffusé de façon inopinée dans l'ensemble de l'économie et des services publics.

Simultanément, le développement du commerce électronique (Amazon, etc.) a porté un rude coup aux centres commerciaux les moins rentables et les plus vieillissants, soit environ le quart des grandes plateformes de distribution dans notre pays, imposant leur reconfiguration : réduction des surfaces de commercialisation et du stationnement, transformation des galeries marchandes en rues commerçantes, les commerces en pied d'immeuble étant désormais surplombés par des logements en étages. Bref, le retour à un urbanisme classique, reconnecté à l'environnement urbain, par opposition à la prolifération des périphéries « américaines » des années 1980.

Il est essentiel d'analyser l'origine de ces retournements de marchés : ceux du tertiaire administratif et commercial. Derrière l'un et l'autre, il s'agit de la diffusion des technologies de l'information à grande échelle dans toutes les activités sociales, qu'elles soient ou non à contenu économique, et il s'agit indubitablement d'un « **cycle de Kondratieff** » qui ne se limite pas au secteur immobilier (qui n'en offre qu'une manifestation précoce et paroxystique) mais qui est destiné à impacter l'ensemble de l'économie, selon un cycle long dont la phase baissière peut atteindre une vingtaine d'années. Tel fut le cas, en France, au cours du dernier quart du XIXe siècle (1873-1896), période dite « de longue stagnation ». Il est donc illusoire d'attendre l'issue d'un « cycle court » classique, qui ne viendra pas, tandis que la crise atteindra l'ensemble des secteurs et sous-secteurs, relayée par l'irruption de l'intelligence artificielle dans tous les processus productifs.

Un exemple ? La logistique, qui fait fonction de « placement refuge », alors qu'il s'agit d'une catégorie d'actifs particulièrement sensible (à l'inverse du logement) à la croissance de l'économie et du commerce international. Il paraît peu probable que l'une et que l'autre, exposée à la défiance croissante à l'égard des accords de libre-échange, ne soutiennent durablement la conjoncture ; il n'est donc pas improbable que l'engouement des investisseurs, logisticiens de circonstances, ne rencontre, prochainement, la même désillusion que celle éprouvée par les mêmes, longtemps séduits par l'investissement dans les bureaux.

III Enseignements

Plusieurs conséquences méritent d'être déduites de cette analyse : en premier lieu, il serait erroné d'envisager la crise sous un angle purement sectoriel alors que sa diffusion dans l'ensemble de l'économie immobilière souligne sa nature systémique puisque ses canaux numériques concernent, de fait, l'ensemble des activités sociales.

Cette observation peut inspirer quelques réflexions : l'économie dépend, d'abord, de la psychologie collective ; l'approche libérale de la crise, confortée par l'état des finances publiques, pourrait inciter à confier aux mécanismes de marché les ajustements nécessaires à la sortie de crise. Or, tout conduit à penser que le processus de transformation immobilière peut être long et s'accompagner de friches urbaines, fussent-elles verticales, génératrices d'ANRU 3, 4, 5 ... et néfastes pour le rétablissement de la confiance publique ; **dès lors, l'enjeu central de la politique publique consiste à réduire la durée d'ajustement des marchés.**

Enfin, deux idées majeures découlent des expériences antérieures et de la conjonction de crises dissymétriques (sous-production de logements, surcapacités de bureaux) qui concernent les principales catégories d'actifs immobiliers au point d'impacter le modèle d'urbanisme lui-même.

- Il est essentiel que l'action publique, en rupture avec les pratiques courantes, n'encourage pas l'inflation des prix des actifs en solvabilisant artificiellement la demande (au profit, essentiellement, de la valeur du foncier constructible), puisque c'est précisément ce mouvement qui a suscité, *in fine*, la raréfaction des transactions, l'effet négatif sur la dynamique des flux d'investissement à moyen terme du fait de la surévaluation des actifs surpassant l'effet positif d'un déversement budgétaire ou fiscal à court terme.

- Puisque l'urbanisme extensif atteint ses limites écologiques (ZAN) et financières (les finances locales, l'entretien et l'installation des réseaux, notamment d'adduction d'eau potable) la seule alternative consiste dans l'émergence d'une industrie de la transformation des actifs qui repose sur l'interconnexion des divers compartiments (résidentiel, tertiaire, commerce, etc.) de l'économie immobilière, sachant que parmi eux, et telle est son utilité essentielle, corrélée aux tendances de la démographie française (bien que de moins en moins différente de ce qu'elle est dans la plupart des pays d'Europe), c'est bien le résidentiel qui présente la plus forte résilience (notamment pour des raisons sociologiques de décohabitation intergénérationnelle et d'instabilité conjugale).

A cet égard, il est important de souligner les conséquences des mutations sociologiques actuelles sur la définition même de l'habitat, à moyen terme. En effet, la réduction de la demande d'espaces de travail spécialisés (les « bureaux ») et les surcapacités qu'elle engendre, suscite nécessairement un besoin de substitution dans le cadre domestique (il s'agit là d'une évolution inverse de celle observée au mitan du XIXe siècle lorsque la proto-industrie des ateliers familiaux a périclité au profit des « fabriques », paradoxe riche d'enseignements en termes d'organisation de l'espace tertiaire de plus en plus dictée par le besoin de socialisation des salariés).

La difficulté, pour les promoteurs, d'inclure de tels développements, qu'il s'agisse de les concevoir sur un mode privatif ou partagé, dans l'équation économique des programmes offre des opportunités induites par les contraintes de la mutation fonctionnelle des bâtiments qui engendre des surfaces difficilement utilisables dans une perspective qui serait exclusivement tournée vers l'habitat. **Il s'agit là d'un des atouts potentiels de l'industrie de la transformation immobilière qui doit être conçue comme une démarche de diversification fonctionnelle, dans une approche multiscalaire, au niveau de l'immeuble, de l'ilot, comme à celui du quartier.**

Il s'agit ainsi de prendre en compte la mutation sociologique sous-jacente à l'encontre de l'urbanisme métropolitain monocentrique et monofonctionnel qui résulte fondamentalement des limites des mobilités collectives. La transformation d'actifs tertiaires comporte des opportunités d'innovation architecturale tirant toutes les conséquences de la porosité croissante entre les lieux de vie et de travail, à partir d'espaces inutilisés ou d'éventuelles extensions. D'une manière générale, il s'agira donc de mettre à profit certains aspects de la crise de l'immobilier tertiaire pour œuvrer à la sortie de crise du résidentiel, mais surtout pour engager une profonde mutation urbaine ; **en d'autres termes, il s'agira de s'appuyer sur des déséquilibres sectoriels pour susciter le mouvement.**

*« Pressé fortement sur ma droite, mon centre cède, impossible
de me mouvoir. Situation excellente, j'attaque. »*

Ferdinand Foch, Première bataille de la Marne

Il reste à vérifier si l'état des marchés offre des perspectives réalistes à cet égard (Partie II), et quels sont les éléments d'une politique publique visant à accélérer l'émergence d'une industrie de la transformation immobilière (Partie III).

PARTIE II. ETAT DES LIEUX

I Défi à relever

L'appréciation du défi à relever découle des classes d'actifs concernées :

- En termes de production de logements, en regard du niveau de plein emploi des capacités de production, de l'ordre de 450 000 logements par an, le *trend* pour 2024-2025 se situe autour de 250 000 logements ; simultanément, les permis accordés et abandonnés en 2023 sont passés d'une moyenne annuelle de 25 000 – 30 000 à près de 150 000, du fait de redimensionnements de programmes imposés par les autorités locales et du mauvais résultat des pré-commercialisations (taux de désistement pour refus de prêt de l'ordre de 50%).

- En termes de surfaces de bureaux vacants, le niveau de 5 millions a été franchi en Ile-de-France, engendrant une destruction de valeur potentielle de 20 à 25 milliards d'euros, tandis que la communauté des professionnels du bureau prévoit le doublement de ce niveau d'ici trois à quatre années ; de plus, la décision de l'Etat de désaffecter 25% de son parc tertiaire (soit cinq millions de m²), qui devrait être répliquée par les collectivités territoriales, devrait contribuer à propager le mouvement en province².

Deux autres caractéristiques de la vacance doivent être notées : environ un quart des espaces vacants sont inutilisés depuis plus de deux ans et présentent donc les caractéristiques d'une désaffectation durable ; cette proportion est appelée à croître nettement au cours des prochaines années, alors que la vacance elle-même augmentera fortement. De plus, environ un tiers de ces actifs n'ont pas bénéficié de travaux de rénovation depuis vingt ans et leur remise à niveau en termes de performance thermique s'avèrerait très onéreuse.

- S'agissant des centres commerciaux, un des principaux acteurs de la transformation estime à 25% la proportion des plateformes majeures de la grande distribution (300 sur 1 200) qui mériteront d'être reconfigurées. Il convient de rappeler que sur un mode relativement mineur puisqu'il ne s'agit que de valoriser des espaces artificialisés (parkings, annexes...), le Groupe Carrefour est déjà engagé dans la densification et la diversification d'usage de plus de soixante-dix sites. Le Groupe Auchan étudie, de son côté, la reconfiguration d'une dizaine de sites, à travers sa filiale spécialisée (Noods).

² Cf. La description détaillée du parc de bureaux en Annexe 11.

II Jeu des acteurs

« Je tiens ce monde pour ce qu'il est : un théâtre où chacun doit jouer son rôle. »

William Shakespeare, *Le Marchand de Venise*

A Gestionnaires et évaluateurs

Selon les véhicules concernés (les foncières cotées et non cotées pour moins de 100 milliards d'euros d'immobilier d'entreprise, les SCPI pour près de 150 milliards d'euros), les stratégies diffèrent, à divers titres.

- Les foncières souhaitent assainir leurs portefeuilles et constituent des provisions sur les actifs vacants ou hors marché, qui peuvent être très récents (immeubles livrés et jamais loués). En règle générale, elles tendent à réguler le mouvement de dépréciation, inexorable à terme, mais sont tacitement disposées à saisir la première opportunité qui se présentera, sous la forme d'une initiative de l'Etat (mesure fiscale, amortissement exceptionnel...), pour accélérer les prises de décision de « *write-off* ».

- Les gestionnaires de SCPI sont dans une situation plus délicate, dans la mesure où ils doivent assurer, à terme, la liquidité aux souscripteurs alors que le flux des investisseurs ne compense plus celui des désinvestisseurs (l'écart croissant atteignant d'ores-et-déjà plusieurs milliards d'euros), ce qui devrait entraîner un courant important d'arbitrages, tandis que le niveau encore élevé des évaluations de « juste valeur » interdit la réalisation effective de cessions à des fonds ou foncières « de transformation », les gestionnaires de SCPI hésitant, par ailleurs, à modifier, dans le cadre de leur mandat, la nature des actifs qui leur ont été confiés.

- Cette situation de blocage soulève plusieurs interrogations : d'abord, quant au rythme actuel de décote alors que le marché est de plus en plus scindé en segments divergents. Ainsi, le marché parisien (et surtout la composante QCA, quartier central des affaires) tire remarquablement son épingle du jeu en absorbant la demande provenant des périphéries à l'occasion de la réduction du format des sièges d'entreprise : la vacance pour le QCA est inférieure à 2%, le loyer de référence dépasse 1 100€/m².

A contrario, les autres secteurs souffrent plus ou moins sévèrement : La Défense enregistre 10% de vacance et jusqu'à 15% de vacance potentielle et des loyers en baisse à moins de 500€/m², dont la réalité doit être appréciée en regard des « remises commerciales » qui peuvent atteindre 40% de la durée du bail. Et surtout, le secteur « Péri - Défense », tout comme la « 1^{ère} couronne Nord » subissent un taux de vacance de l'ordre de 25% et une baisse tendancielle des loyers en dessous de 300€/m².

Il en résulte que la notion de valorisation moyenne perd toute signification, celle des actifs obsolètes ou mal situés (même récents) étant, en réalité, proche de zéro. Le retard d'ajustement de la valeur de ces actifs constitue un obstacle sérieux pour leur transformation (le Groupe Mirabaud estime que sur 400 projets étudiés, seulement 25 sont susceptibles de faire l'objet d'un réinvestissement de transformation).

Ainsi, se pose la question des modalités et du rythme de dépréciation des actifs obsolètes détenus par les véhicules d'investissement dits « alternatifs », c'est-à-dire ouverts à des investisseurs non-

professionnels, alors même que la Direction du Trésor étudie les modalités d'adaptation desdits véhicules à la réglementation européenne relative à la dénomination ELTIF. Une occasion est d'ailleurs offerte d'introduire une certaine souplesse dans la constatation des moins-values latentes, par exemple en prévoyant des dispositions de vente à réméré (sous réserve de la modification de la règle fiscale qui assimile une vente à réméré avec exercice de l'option de rachat à une double transaction), voire de fiducie³, permettant de reporter à la livraison des actifs transformés la constatation d'une moins-value. S'agissant de supports faisant appel public à l'épargne de non-professionnels, la supervision de l'AMF s'imposera d'évidence.

D'autres solutions sont envisageables : la communauté notariale, à travers notamment des figures reconnues (Me Leonetti et Me Raunet de l'étude Cheuvreux et Me Lièvre de l'étude 14 Pyramides) à l'instigation du Conseil Supérieur du Notariat, présidé par Sophie Sabot-Barcet, travaille notamment sur les démembrements de propriété, procédé ingénieux dont les modalités et limites sont exposées en annexe.

B Collectivités locales et élus

Les réticences financières des élus sont bien connues : la perte de la CFE et de la taxe sur les bureaux, le coût des équipements de proximité liés à l'arrivée de nouveaux habitants, plus généralement, la crise des finances locales...

Les objections politiques pèsent tout autant et parfois (notamment dans l'Ouest parisien), beaucoup plus : le rejet des travaux et des nuisances qu'ils provoquent pour la population, le refus d'un nouveau peuplement dans le quartier (« *Not in my backyard* »). Le maire lui-même (et la majorité dont il est issu) ne souhaite pas nécessairement une modification trop sensible de la base sociologique, c'est-à-dire électorale, de sa commune, du fait, notamment, des obligations instituées par la loi SRU.

Bien souvent, les préoccupations environnementales confèrent une apparence parfaitement respectable à ces arrière-pensées qu'André Santini, en d'autres temps, avait résumées d'une formule lapidaire : « *Maire bâtisseur, maire battu !* » Malédiction qu'il avait d'ailleurs surmontée, en tertiarisant, en avance sur toutes les communes de la « ceinture rouge », sa bonne ville d'Issy-les-Moulineaux, illustrant ainsi tous les attraits de l'immobilier de bureaux, du moins avant le « grand retournement » du confinement de 2020 et de l'explosion du télétravail.

Il faut dire qu'aujourd'hui, dans la mémoire collective des élus ayant connu cet âge d'or, tous ces avantages subsistent, illusion entretenue, en Ile-de-France, par la persistance de la taxation des bureaux vacants, justifiée par le financement du « Grand Paris Express ». Ainsi, la taxe sur les bureaux (marchands ou non, occupés ou vacants) permet de financer le réseau de transport francilien à hauteur de 600 millions d'euros par an, tandis que 200 millions d'euros sont versés à la Région Ile-de-France.

³ A cet égard, il convient de mentionner le projet d'« Helios Fiducie Capital » qui assume le rôle d'un précurseur en ce domaine, appliquant rigoureusement le principe trop souvent ignoré par le capitalisme financier alors qu'il inspirait le capitalisme industriel, selon lequel la meilleure façon de dominer un marché, c'est de le créer !

C Postures paradoxales

Force est de constater, en synthèse, que le jeu des acteurs, contre l'évidence même issue de l'état des lieux, entretient une stratégie privilégiant le *statu quo*, car toutes les incitations concourent à ce qu'il en soit ainsi : *in fine*, elles interdisent toute perspective de jeu coopératif, puisque chacun, dans le couloir dans lequel il opère, s'efforce de restaurer ses propres équilibres au détriment du voisin, oubliant qu'il ne peut s'agir, au mieux, que d'un jeu à somme nulle, négligeant la complexité du débat. Un exemple de cette myopie volontaire ? Par rapport aux autres secteurs hors QCA, La Défense conserve des atouts considérables qui peuvent laisser espérer un redressement des indicateurs, au détriment de sa périphérie ; mais le très ambitieux projet de rénovation du premier quartier d'affaires européen n'implique-t-il pas, afin de conforter son attractivité globale, d'introduire une réelle mixité d'usage qui restaure durablement une animation permanente qui n'a jamais existé en dehors des horaires de travail et qui, de ce fait, n'est plus viable alors que s'accroît la porosité entre l'espace du travail « à domicile » et celui, dont il s'agit d'accroître la convivialité, du retour en « présentiel » ?

Il s'agit donc d'instaurer les conditions d'un « jeu coopératif » en inversant toutes les incitations, qui doivent être conçues en faveur du mouvement au lieu de jouer au profit de l'immobilisme.

En effet, l'intérêt bien compris des investisseurs et gestionnaires de bureaux implique l'apurement rapide des surcapacités actuelles et futures afin de restaurer un équilibre de marché qui autorise une estimation assurée des produits locatifs escomptés. La relance de l'investissement dans le secteur des bureaux dépend de cet ajustement qu'il s'agit de favoriser pour sortir de ce volet de la crise dans les meilleurs délais et améliorer qualitativement l'offre marchande.

Le paradoxe tient au fait que la plupart des acteurs attendent, sans l'exprimer, une impulsion qui les amène – ou qui les contraigne – à bouger, et tous sont conscients que cette impulsion ne peut venir que de l'Etat.

S'agissant des plateformes déclinantes de la grande distribution, le même constat *ceteris paribus*, peut être tiré et se traduit notamment par la durée imprévisible, mais toujours conséquente, de la phase de planification et de préparation administrative de l'opération de transformation qui peut s'étendre sur des périodes de quatre à huit années, voire au-delà. Il est donc difficile, pour un investisseur, d'anticiper les coûts de portage « de transition », incertitude accrue par l'attentisme de certains propriétaires des murs et des fonds de commerce, tentés d'exploiter leur actif, voire de spéculer sur le prix de leur retrait, transformant ainsi progressivement d'anciennes « vaches à lait » en « poids morts » qui ne sont plus guère susceptibles d'être « redorés ».

Il s'agit donc, tout comme au niveau de certains quartiers d'affaires, de faciliter l'alignement des intérêts publics / privés en imaginant les incitations qui permettront d'accélérer les processus d'adaptation indispensables. En définitive, l'enjeu fondamental de l'émergence d'une industrie de la transformation des actifs immobiliers consiste dans la durée d'ajustement des stratégies non-coopératives d'acteurs nécessairement complémentaires et, pour certains d'entre eux, tentés, contre leurs propres intérêts par le *statu quo* justifié par une formule : « attendre et voir venir ».

Or, cette réactivité insuffisante de la société française confrontée à d'inévitables mutations, c'est précisément la principale motivation de la réticence de certains investisseurs internationaux.

PARTIE III. PRECONISATIONS

*« Salus populi, suprema lex »
Cicéron – De legibus*

Puisque la méthode habituelle de relance par la solvabilisation de la demande grâce à des artifices budgétaires ou fiscaux a démontré ses limites dans la durée et que de surcroît, la situation des finances publiques fait qu'elle n'est plus envisageable, la seule voie praticable consiste dans la création de valeur.

Le véritable arbitrage à opérer porte sur le niveau d'activité créateur de richesses (les flux de transaction et d'investissement) versus la valorisation des actifs à transformer. Celle-ci, pour des raisons exposées ci-dessus, a atteint un niveau décorrélé de la croissance réelle et donc de leur valeur économique, au sens de « valeur d'usage »⁴.

Or, lors de chaque grande mutation urbaine, les flux d'investissements nécessaires ont trouvé un levier de rentabilité indispensable dans la dépréciation des actifs concernés, suivi par un remembrement du foncier urbain et une densification du bâti, justifiant un nouveau départ à la hausse des valeurs foncières : les expropriations opérées par Haussmann (60% de la superficie de Paris) suivies par la démolition de 60% du bâti (18 000 bâtiments sur 30 000) ; les reconstructions d'après la Seconde Guerre mondiale inspirées d'un modèle de densification « néo-haussmannien » (les façades néoclassiques en pierre de taille en moins) tel qu'illustré par Auguste Perret au Havre ; l'aménagement des villes nouvelles, avec la création très confidentielle par le « Groupe Central des Villes Nouvelles » des « zones d'aménagement différé » (ZAD) dans lesquelles la valeur du foncier était figée au niveau de celle du terrain agricole. Ainsi, en matière d'économie immobilière, pour créer de la valeur, il faut commencer par en détruire !

Il convient de souligner, au passage, qu'il s'agit là du ressort économique du logement intermédiaire, qualifié comme tel car « intermédiaire » entre régime conventionné (initialement) et libre (après dix ans d'exploitation locative) : la destruction de valeur liée au conventionnement initial permet la création de valeur, dès lors que les contraintes réglementaires (niveau de loyers, niveau de ressources) s'estompent progressivement. Ainsi s'illustre un principe essentiel à l'origine de la création des « zones franches » : la création de valeur est révélée lors du franchissement de la frontière économique, et celle-ci trouve tout son intérêt dans un espace de souveraineté intégré (d'où le rôle des opérateurs « globaux », recouvrant l'offre sociale et intermédiaire). C'est dans le même esprit qu'il serait pertinent de transférer, sous statut intermédiaire, les logements sociaux dont les locataires dépassent les plafonds de ressources, ce qui accroîtrait les ressources perçues par les bailleurs sans contraindre les occupants à déménager, leur ouvrant de surcroît des perspectives d'accession à la propriété.

Une des grandes erreurs de la politique publique en matière immobilière, depuis un demi-siècle, a consisté à ignorer la dimension temporelle dans le processus de création de valeur (le conventionnement « à perpétuité » de la loi SRU), travers que l'on retrouve d'ailleurs dans une conception « détemporalisée » des finances publiques : le soutien à l'investissement créateur de recettes de TVA serait inutile, ledit investissement étant présumé survenir tôt ou tard ; l'exécution budgétaire 2023 a démontré les limites de cette approche.

⁴ De la même manière que le pouvoir d'achat, financé par le creusement des déficits publics, est dangereusement décorrélé de l'évolution de la productivité, en berne dans des proportions inédites depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale.

Pour restaurer des flux de transaction et de réinvestissement, il convient donc de ramener la valeur des actifs à un niveau compatible avec leur transformation, par hypothèse, en programmes de logements intermédiaires sur du foncier déjà artificialisé. Mais dans le cadre de l'Etat de droit, qui organise la sécurité juridique des personnes physiques et morales à laquelle il n'est pas envisageable de déroger, il convient d'abord de s'assurer de la compatibilité du dispositif envisagé au regard des principes fondamentaux du droit constitutionnel.

Il s'agit donc d'imaginer les mesures permettant de restaurer l'utilité sociale des actifs immobiliers obsolètes, sans porter une atteinte générale, excessive et permanente au droit de propriété, à l'égalité des citoyens devant l'impôt et les charges publiques, ni remettre en cause les compétences des collectivités locales en ce qu'elles contribuent à l'intérêt général de la Nation, à travers ses territoires.

Trois décisions du Conseil constitutionnel peuvent éclairer la réflexion :

- deux sur la taxe d'habitation sur les logements vacants : CC 29 juillet 1998, n°98-403 DC, cons. 17 à 19 et CC 29 déc. 2023, n° 2012-662 DC, cons. 134-139 ;
- une à propos d'une majoration de la taxe d'habitation dans certaines zones pour inciter les propriétaires de résidences secondaires à les « rendre au marché » des résidences principales : CC 29 déc. 1014, n° 2014-708 DC.

Le point commun de ces décisions est de se prononcer sur la constitutionnalité de dispositions législatives instituant des majorations fiscales dans le but d'infléchir le comportement de propriétaires immobiliers dont le législateur estime que l'usage qu'ils font de leurs biens contrarie la poursuite d'un objectif d'intérêt général.

Une lecture trop rapide de la jurisprudence 98-403 DC, toujours en vigueur, pourrait donner l'impression que l'on ne peut pas surtaxer dès lors que la remise en service du bien vacant impose au propriétaire des travaux importants, mais ce serait un contresens : si le Conseil constitutionnel a émis cette réserve d'interprétation, c'est parce qu'elle découlait en l'espèce directement de l'intention du législateur ; autrement dit, il n'a pas opposé au législateur la contrainte d'une règle qui lui serait supérieure, il a simplement rappelé les limites du dispositif en cause compte tenu des objectifs que le législateur s'est lui-même assignés.

Pour résumer la jurisprudence telle qu'il faut la lire :

1. C'est d'abord au regard des principes d'égalité devant l'impôt et d'égalité devant les charges publiques, plutôt que de protection du droit de propriété, que le Conseil a examiné la constitutionnalité des dispositions en cause. Cela tient bien sûr au fait qu'il était saisi de moyens en ce sens - mais l'on peut noter qu'il ne s'est pas saisi d'office de la question d'une éventuelle atteinte au droit de propriété.

2. Dans la logique de sa jurisprudence sur les principes d'égalité devant l'impôt et d'égalité devant les charges publiques :

- le Conseil constitutionnel s'attacherait donc d'abord face à de telles mesures à vérifier l'existence d'un objectif d'intérêt général : il ne fait pas de doute que l'objectif de réduire les friches immobilières et

d'augmenter l'offre de logements abordables dans les zones tendues entre dans cette catégorie (l'on peut considérer que c'est même jugé au vu des décisions ci-jointes).

- il s'assurerait ensuite que les surtaxes en cause sont en rapport direct avec l'objectif (égalité devant l'impôt) et fondées sur des critères objectifs et rationnels (égalité devant les charges publiques). Là encore, au vu des précédents, ce test ne devrait pas créer de difficulté insurmontable compte tenu de l'objectif poursuivi (il est utile que le législateur le formule clairement), de la nature des mesures (des majorations fiscales en rapport direct avec l'objectif), de leur encadrement dans l'espace et dans le temps, des exonérations qui sont accordées au redevable dès lors qu'il s'inscrit dans une démarche active de réalisation de l'objectif et, le cas échéant, des facilités qui lui seraient données (aides ou prêts pour réaliser les travaux, crédit d'impôt).

Les mesures envisagées sont pleinement compatibles avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur l'égalité devant l'impôt et l'égalité devant les charges publiques, puisqu'elles mettent en œuvre des surtaxes temporaires fondées sur des critères objectifs et rationnels, et en rapport direct avec l'objectif d'intérêt général qui s'attache à la réduction des friches immobilières et à l'augmentation de l'offre de logements abordables.

« La fin capitale et principale en vue de laquelle les hommes s'associent dans les républiques et se soumettent à des gouvernements, c'est la conservation de leur propriété. »

Thomas Hobbes

Qu'en est-il du droit de propriété ?

Dès lors que l'objectif principal consiste à transformer des bureaux en logements, il convient de rappeler que s'agissant du « droit d'accès » que constitue le droit au logement, le Conseil constitutionnel s'est efforcé de concilier ce qu'il qualifie dans une décision de 1995 d'« objectif de valeur constitutionnelle » avec le droit de propriété, introduisant ainsi l'idée que les droits subjectifs peuvent trouver une place dans la déclinaison d'un droit objectif en tant que critères d'appréciation des limites d'un droit constitutionnellement protégé.

A travers le cheminement de sa jurisprudence, à compter de sa célèbre décision du 16 janvier 1982, le Conseil constitutionnel, sur la base des articles 2 et 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, mais aussi du bloc de constitutionnalité incluant les préambules des constitutions de 1946 et de 1958, a constamment réaffirmé le rang constitutionnel du droit de propriété, mais l'a occasionnellement relié à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle, soulignant ainsi la double finalité de la propriété, droit patrimonial constitutif, avec la liberté et la sûreté, de l'ordre politique et social, mais aussi mode de réalisation de l'utilité publique, s'agissant des biens affectés à un usage économique. Donc, la protection de la propriété contribue à l'ordre public et à la paix civile, mais également à la prospérité en tant que source de création de richesse et de distribution de revenus et donc, par le biais de leur fiscalisation, à la couverture des charges publiques. Tel est d'ailleurs l'objet de la taxe sur les friches commerciales.

Ainsi, les actifs immobiliers à finalité économique, dont la propriété est garantie par le bloc de constitutionnalité car conditionnant la liberté d'entreprendre, doivent justifier leur protection spéciale par leur contribution à l'utilité collective, soit directement par leur affectation au service public et à l'économie sociale et solidaire, soit indirectement en engendrant des revenus (loyers, taxes...) conformément à leur destination première. Telle est d'ailleurs la justification de la nationalisation des entreprises, qu'elles soient en difficulté ou entravées dans leur développement.

C'est dans cette perspective que doivent être conçues les dispositions favorisant l'émergence d'une industrie de la transformation des actifs immobiliers : s'agissant des biens en voie d'obsolescence, c'est-à-dire ne contribuant plus à l'utilité sociale, ni par le biais de leur affectation à l'intérêt général, ni à travers leur usage économique, il s'agira d'imaginer les voies et moyens de leur réaffectation au bien commun qui justifie le régime de protection constitutionnelle dont ils bénéficient.

Afin de permettre la nécessaire conciliation des intérêts fondamentaux évoqués ci-dessus, les dispositions suivantes seront circonscrites dans l'espace aux seuls territoires métropolitains et dans le temps car leur application sera limitée à dix ans, durée minimale de transformation de l'économie immobilière et de l'industrie afférente.

I Transformation des bureaux

La transformation des bureaux fait figure de cas d'école et peut inspirer, à bien des égards, les principes de la transformation de toutes les classes d'actifs immobiliers : commerces, logements... ainsi qu'à terme, la mobilisation du foncier constructible.

A Finalité : adapter l'offre immobilière aux mutations économiques, technologiques et sociétales

De l'état des lieux tel qu'il ressort, il s'agit, d'abord, de reconstruire une offre multifonctionnelle au niveau des quartiers, des îlots, voire des bâtiments lorsqu'ils sont de grande dimension. A ce titre, la création d'habitat, qu'il s'agisse de logements, de résidences gérées pour étudiants, jeunes travailleurs ou seniors, sera prioritaire, mais elle se combinera à l'hôtellerie abordable, aux locaux dédiés à la formation, au coworking ou au « *flex offices* » selon les circonstances. Les produits innovants (« *co-living* », « *Apart-Hôtel* ») compléteront le spectre des possibilités, au même titre que les « hôtels d'entreprises » destinés à accueillir des *starts-up* selon des thématiques technologiques particulières. C'est cette approche multifonctionnelle de la transformation d'actifs qui permettra de surmonter les contraintes techniques : l'épaisseur des trames, en dédiant les espaces centraux à des usages de « *co-working* » ; la rénovation des façades, par création de terrasses et de loggias...

« Les villes sont les serres chaudes de la civilisation. »

Gaston Bachelard, *La poétique de l'espace*

B Incitations économiques à la transformation

1. Taxation de la vacance : un immeuble (ou une partie d'immeuble) de bureaux est réputé vacant dès lors qu'il n'est pas **effectivement occupé** par son propriétaire ni par un tiers dans le cadre d'un bail conforme au droit et donnant lieu au versement d'un loyer dont le montant est compatible avec les conditions du marché.

Au-delà d'une période de vacance « frictionnelle » de deux ans, une taxe additionnelle d'un montant égal à la taxe appliquée sur les bureaux (par ailleurs maintenue en Ile-de-France et dans certains départements méridionaux dans la situation de vacance afin de financer de grands équipements publics) serait instituée afin de compenser, pour l'Etat, la perte de ressources résultant de l'absence d'utilisation économique des locaux et des revenus fiscalisés qu'elle est supposée engendrer⁵.

Cette taxe serait progressive, accrue de 50% de son montant initial pour toute année supplémentaire d'inutilisation et elle serait doublée, quelle que soit la durée d'inoccupation effective des locaux, lors de chaque franchissement d'un seuil de 50 000 m² vacants pour chaque propriétaire concerné.

Cette taxe additionnelle serait exigible et collectée par l'Etat, à l'issue du « délai de grâce » de deux années, calculé dès lors que les deux tiers de la surface de plancher des locaux seraient effectivement vacants.

Toutefois, elle serait suspendue lorsqu'un projet de transformation de l'actif concerné sera déposé en préfecture (donnant lieu à la délivrance d'un certificat de projet) et auprès de la collectivité territoriale compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme nécessaires, sous réserve d'un lancement effectif des travaux de transformation dans les deux années suivant le dépôt du dossier, le versement de la taxe additionnelle suspendue pendant cette période redevenant exigible à l'issue de ce délai, en l'absence d'ouverture de chantier. *A contrario*, lors de l'ouverture du chantier, la taxe additionnelle serait définitivement abrogée, en même temps que la taxe sur les bureaux elle-même.

Dans l'hypothèse d'une impossibilité objective d'engager les travaux de transformation (occupation durable d'une partie de la surface de plancher au titre d'un bail en cours, absence de délivrance des autorisations d'urbanisme), le gestionnaire du bien peut bénéficier d'une exemption de la taxe additionnelle, calculée au *pro rata* de la surface vacante, s'il déclare en préfecture remettre volontairement la surface inutilisée à la disposition de l'Etat en vue de son affectation transitoire à un opérateur de l'économie sociale et solidaire (par l'intermédiaire, par exemple, de l'association « Surface + Utile » qui se chargerait de trouver un usage transitoire) notamment pour l'hébergement de populations migrantes et de personnes sans domicile fixe mais aussi pour l'installation d'activités artisanales peu capitalistes et de sous-traitance tertiaire, reconstituant ainsi l'utilité sociale du bien tout en permettant à l'Etat de réaliser des économies budgétaires (nuitées d'hôtel, etc.).

Naturellement, le propriétaire / gestionnaire de l'actif en voie d'obsolescence peut s'accorder directement avec un opérateur de l'ESS et proposer aux autorités préfectorales et territoriales la réaffectation transitoire du bien sollicitant, le cas échéant, une dérogation au PLU. Cette démarche d'anticipation ouvre droit, d'emblée, à exemption de la taxe additionnelle.

⁵ Il convient de rappeler que la taxe sur les bureaux ne représente qu'une part modique de la fiscalité foncière des entreprises (de l'ordre de 10%) qui inclut la CEE.

De surcroît, cette taxe additionnelle ne doit pas contrarier l'atteinte de la neutralité carbone 2050 et, à cet effet, la mise aux normes édictées par la RE 2020, alors que 80% des 55 millions de m² de bureaux en Ile-de-France ne disposent d'aucun label environnemental.

Pour encourager les investisseurs et les filières qui prennent le risque de porter l'innovation sur le secteur des bureaux, notamment sur le plan environnemental, il convient d'ajuster la taxe sur la vacance pour les bureaux neufs ou restructurés de sorte :

- qu'elle s'applique après un délai de 4 ans après la livraison (et non de 2 ans), pour les bureaux neufs respectant les seuils de la RE2020 et/ou les seuils du label Bâtiment Bas Carbone (BBCA) Neuf, et qu'elle est suspendue en cas de signature d'un Bail en Etat Futur d'achèvement ;
- qu'elle s'applique après un délai de 4 ans après la livraison (et non de 2 ans), pour les bureaux ayant fait l'objet d'une restructuration lourde dans le cadre de la RT2012 (la RE2020 ne s'appliquant pas aux restructurations) et respectant les seuils du label BBCA Rénovation, et qu'elle est suspendue en cas de signature d'un Bail en Etat Futur d'achèvement ;
- qu'elle ne s'applique pas aux bâtiments qui sont en avance sur la réglementation à raison de respecter les seuils 2025 (et au-delà) de la RE2020 (pour l'immobilier neuf) et/ou le seuil « Excellent » des labels BBCA Neuf et Rénovation⁶.

La « taxe additionnelle pourrait-elle être supplée par une taxe progressive sur les bureaux, en fonction de la durée de la vacance ? Un tel dispositif comporterait un risque de « mélange des genres » en impliquant le reversement à l'Etat d'une partie de son produit et en constituant, du point de vue des collectivités territoriales, une incitation supplémentaire au *statu quo*, alors qu'il s'agit précisément d'aller à son encontre.

2. Avantage fiscal en faveur de la transformation en logements

Sans compromettre l'équilibre des finances publiques grâce à la perception, par l'Etat, de la taxe additionnelle d'inoccupation (comparable, dans son esprit, à la taxe d'habitation perçue sur les résidences secondaires ou à la taxe susceptible d'être prélevée sur les logements vacants), un crédit d'impôt de l'ordre de 20% pourrait être institué sur l'investissement consacré à la transformation en logements intermédiaires et sociaux, hors coûts d'éventuelles démolitions et dans la limite de 2 000 €/m² (soit le surcoût de transformation maximal par rapport à une construction neuve), sous réserve que soient remplies les conditions suivantes :

- Au moins 50% de la surface de plancher de l'immeuble sont affectés au logement ;

⁶ Le label BBCA, porté par l'Association pour le développement du Bâtiment Bas Carbone, association reconnue d'intérêt général, est distribué par les certificateurs agréés tierce partie Cerqual, Certivea, Promotelec Services et Prestaterra Certifications. Le label BBCA a fait l'objet de plusieurs reconnaissances officielles par les pouvoirs publics : (1) éligibilité au rescrit fiscal, par courrier de la Direction Générale des Finances Publiques (DGFP) du 15 décembre 2016, (2) prérequis à l'éligibilité à l'octroi de crédit carbone (déterminé selon la méthode « Bâtiment Neuf Bio-sourcé » élaborée par BBCA), avec publication au Journal Officiel le 05 avril 2023, (3) attribution de subvention par la Région Ile-de-France, par délibération du 26 janvier 2017, (4) attribution de subvention par la Ville de Paris, dans le cadre de la circulaire de programmation du logement social et abordable à Paris publiée en juin 2018.

- La charge foncière consécutive à la valorisation des actifs à transformer est compatible avec la réalisation d'un programme de logements intermédiaires susceptibles d'être acquis par un investisseur institutionnel, c'est-à-dire inférieure à un plafond calculé à partir du paramétrage suivant :

- Loyer de marché (OLAP) – 15%
- Coût des travaux de transformation de 3 000 €/m²
- Rentabilité locative nette (brute – 100 points de base) au niveau de l'OAT + 100 points de base, soit 5% de rentabilité locative brute dans les conditions actuelles (soit OAT + 200 points de base).

Ainsi, et ce point est essentiel, l'avantage fiscal envisagé, en tant que signal adressé au marché, tendrait à produire un effet déflationniste, et non inflationniste, ce qui est inédit s'agissant d'un tel dispositif.

D'autres mesures fiscales incitatives sont-elles envisageables ? Elles ne devraient pas contribuer à réalimenter un processus inflationniste, s'agissant des actifs obsolètes qui représentent, *a minima*, 50% de la vacance. De multiples propositions méritent d'être examinées, s'agissant notamment de l'adaptation de l'amortissement fiscal des actifs destinés à être transformés de leur exclusion de l'assiette de l'IFI pendant les travaux et les deux années suivantes, de l'exonération du reversement de TVA sur les actifs concernés... Cet examen s'inscrit dans le champ des suites à donner à ce rapport.

C Incitations politico-administratives à la transformation

Le processus de transformation d'actifs implique l'approbation des autorités publiques compétentes pour la délivrance des autorisations requises en matière d'urbanisme opérationnel et plus largement, la mobilisation des pouvoirs politiques nationaux et locaux.

A cette fin, au-delà des mesures inscrites dans la proposition de loi préparée par le député Daubié, il serait envisageable de prévoir, dans l'hypothèse de la délivrance des autorisations d'urbanisme requises dans les deux ans suivant le dépôt officiel du projet de transformation, les mesures d'accompagnement suivantes :

- Le versement à la collectivité concernée par la transformation d'un ou plusieurs immeubles de 50% de la taxe additionnelle collectée au titre dudit (ou desdits) actif(s).
- 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.

Dans l'hypothèse où, en dépit de ces mesures d'accompagnement et alors que la taxe additionnelle redevient exigible, les documents indispensables pour l'ouverture du chantier n'auraient pu être obtenus dans les deux années suivant le dépôt du dossier, la compétence de délivrance des autorisations d'urbanisme serait transférée à l'Etat (art. 302.9.1 du Code de la Construction et de l'Habitation à

compléter) avec « porté à connaissance » de l'autorisation d'urbanisme délivrée par le Préfet, dès lors que la dimension du projet lui conférerait les caractéristiques justifiant évidemment de l'intérêt public (10 000 m² de surface de plancher à transformer en logements), avec pour effet de proroger la suspension de ladite taxe, sous réserve de la prolongation de l'autorisation d'occupation temporaire de l'opérateur de l'ESS éventuellement installé dans les lieux.

Enfin, nos voisins britanniques ont abordé la même question avec leur pragmatisme traditionnel : toute opération de transformation n'est soumise qu'à une déclaration préalable dont la contestation, à la charge de la collectivité concernée, doit être solidement argumentée. La transposition d'une telle disposition dans notre système politico-institutionnel, attaché à la préservation des libertés locales, n'est guère envisageable. Toutefois, une réflexion sur sa déclinaison selon une approche « *de minimis* » inspirée du droit européen, pour la transformation en logements de surfaces de bureau inférieures à 5 000 m² mériterait d'être conduite.

Ainsi serait instauré, sur les territoires métropolitains correspondant aux « marchés tendus » et pour une période de dix ans nécessaire à la transformation de l'urbanisme et de l'offre immobilière, le cadre économique, juridique et politique indispensable à l'effectivité du processus de transformation.

Des mesures techniques d'adaptation complémentaires, relatives aux normes de transformation et / ou de construction (façades, neutralisation des étages supérieurs des IGH, etc.) pourraient être mises à l'étude en tant que de besoin afin de faciliter la mise en œuvre des projets, dès lors que l'encadrement stratégique de l'ensemble de la démarche de mutation urbaine serait défini et institué.

II Transformation des centres commerciaux et des zones d'activité

Si la question de la transformation des bureaux est essentiellement francilienne, dans l'attente de la désaffectation par l'Etat des 25% des surfaces qu'il occupe à l'échelle nationale (soit 5 millions de m²) et qui entraînera la multiplication des projets à l'image de la reconversion programmée des cités administratives de Lille, de Lyon et de Toulouse, celle des centres commerciaux et, plus encore, des zones d'activité revêtent une dimension nationale. La reconfiguration des centres commerciaux et le réaménagement des zones d'activités représentent un potentiel de construction de logements appréciable et techniquement plus aisé à réaliser. Toutefois, la pression démographique étant moindre, la transformation de ces actifs est plus facile là où elle est moins nécessaire.

De ce fait, deux questions essentielles méritent d'être mises en exergue : quelles sont les mesures préconisées dans le cadre de la transformation des immeubles de bureaux qui doivent être transposées ? Quelles sont les dispositions spécifiques à la situation particulière des actifs susmentionnés qui pourraient être examinées ?

A Transposition des mesures proposées en faveur de la transformation des bureaux

1. Taxation de la vacance

Il est évident qu'en-dehors des territoires métropolitains, la pression économique et démographique ne justifie pas la mise en place de mesures comparables qui résultent de l'équilibre contingent à réaliser entre le droit de propriété et l'utilité collective. La seule circonstance dans laquelle une situation analogue peut être évoquée est relative à la reconfiguration de centres commerciaux, dès lors qu'une situation de blocage interdit, ou retarde, la réalisation d'un projet d'intérêt majeur, incluant, par exemple, la construction d'un nombre significatif de logements (de l'ordre de 500 à 1 000 logements). Sous cette condition, la duplication des mesures fiscales relatives à la vacance pourrait être envisagée.

S'agissant des zones d'activité, la mise en œuvre de mesures fiscales analogues, accompagnées de l'installation transitoire d'organismes relevant de l'économie sociale et solidaire pourrait faciliter leur transformation au-delà d'un délai d'inaction excessif (trois à quatre ans).

2. Transfert de compétences

Il n'est envisageable qu'à titre exceptionnel (Cf. ci-après).

B Adoption de dispositions spécifiques

1. Durée des procédures et autres facteurs de découragement pour les investisseurs

La première question est relative à la durée des procédures et à l'incertitude susceptible de décourager les investisseurs. Indépendamment des transferts de compétences envisageables dès lors qu'un projet viable de création de plus de 1 000 logements ne reçoit pas de suite en termes d'autorisations d'urbanisme opérationnel à l'issue d'un délai de deux ans suivant le dépôt dudit projet en préfecture (ouvrant droit à l'obtention d'un certificat de projet), il serait souhaitable d'inscrire l'opération projetée dans le cadre global d'une grande opération d'urbanisme (GOU), permettant la mise en place d'un projet partenarial d'aménagement (PPA) ou d'une opération de revitalisation territoriale (ORT), permettant l'élaboration d'un règlement d'ensemble préfigurant la délivrance assurée des autorisations d'urbanisme conformes audit règlement. Un point d'attention particulier devrait être porté à la portabilité des autorisations d'équipements commerciaux, dès lors que le projet inclut, notamment, la transformation d'une galerie marchande en rue commerçante comportant la même surface commerciale à créer en pieds d'immeubles.

2. Mise en place d'une organisation spécifique

La question majeure porte sur la mise en place d'une organisation spécifique, au plan territorial, de nature à faciliter la mise en œuvre d'opérations de transformation qui s'imposeront aux collectivités locales, en nombre croissant, sous peine de voir se multiplier des friches commerciales en périphérie urbaine.

L'objectif devrait consister à organiser la convergence des intérêts publics / privés, de nature à rassurer les investisseurs dans l'opération de transformation, en constituant des sociétés de projets combinant des participations publiques minoritaires et des participations privées majoritaires.

A cet effet, les Etablissements Publics Fonciers (EPF) devraient jouer un rôle décisif en constituant, avec leurs partenaires naturels que sont les EPL d'aménagement, des filiales communes destinées à détenir 15% à 20% du capital des sociétés de projets, aux côtés d'investisseurs privés (les propriétaires d'origine ou de nouveaux investisseurs). Afin d'obtenir un niveau de valorisation réaliste des actifs à transformer, les dispositions relatives à la taxation de la vacance pourrait être mises en œuvre dans le cadre d'opérations de taille significative (création de 500 à 1 000 logements).

Le cas échéant et en fonction des projets proposés, la CDC pourrait intervenir, à l'issue d'un examen au cas par cas des projets mis à l'étude, selon un principe d'additionnalité inspiré des pratiques de la Commission européenne pour la mise en œuvre des fonds structurels, c'est-à-dire en venant en complément de la participation publique dès lors qu'elle a été décidée.

Plus généralement, le traitement d'un nombre nécessairement croissant de projets de reconversion implique l'élaboration d'une stratégie territoriale de l'habitat et, par conséquent, la mise en place d'un système d'action local, visant à construire une filière de production locale / régionale, au-delà des objectifs limités de la loi ELAN, car visant à associer des opérateurs spécialisés sur les divers segments de l'industrie immobilière pour constituer des « entreprises élargies » jouant le rôle d'« opérateurs globaux ».

La première condition de l'élaboration d'une stratégie territoriale de l'habitat consiste dans la connaissance détaillée de la situation, notamment de celle de l'immobilier d'entreprise. En Ile-de-France, celle des bureaux est connue grâce à l'Observatoire Régional de l'Immobilier d'Entreprise (ORIE) et au GRECAM qui réalise, à cette fin, un suivi précis des loyers et de la vacance, notamment. Il serait donc utile de développer une connaissance comparable sur l'ensemble du territoire national et de l'étendre aux surfaces commerciales.

Une démarche dans ce sens a été engagée par un autre cabinet d'expertise, La Place de l'Immobilier, spécialisé dans la collecte de données de gestion (et non de données purement techniques, à la différence de Stonal), qui a réalisé, en partenariat avec un spécialiste du résidentiel, Adéquation, une étude de l'aire lyonnaise qui complète le travail identique accompli en collaboration par ces deux partenaires sur l'aire parisienne.

Un groupement réunissant La Place de l'Immobilier, Linkcity, Bouygues Construction et la FTI (Action Logement) s'est ainsi constitué afin d'élargir l'évaluation du potentiel de transformation à l'échelle nationale (le Consortium des Bureaux en France, CBF). Ainsi, avec le GRECAM et La Place de l'Immobilier, des outils existent tandis qu'à travers l'ORIE, une organisation partenariale public / privé remarquable constitue l'exemple francilien qui devrait s'étendre à l'échelle nationale et inclure, au-delà des bureaux, les espaces commerciaux, les locaux d'activité, l'ensemble de l'immobilier tertiaire.

Les EPF pourraient jouer un rôle d'animation essentiel dans la constitution de cette base de données nationale.

III Transformation des actifs immobiliers publics

En la matière, un précédent devrait inspirer la stratégie des Pouvoirs publics : la cession de l'Imprimerie nationale (rue Gutenberg à Paris) pour moins de 100 millions d'euros, à un investisseur américain, rachetée deux ans plus tard pour 350 millions d'euros, après une cinquantaine de millions d'euros d'investissements de transformation.

Par ailleurs, le ministère de l'Economie et des Finances a cultivé le projet d'une foncière publique, la SOVAFIM, destinée initialement à capter la plus-value supposée recelée par les actifs non stratégiques détenus par RFF, idée finalement abandonnée au profit du portage transitoire de l'« îlot Ségur ».

De ces deux expériences infructueuses devrait émerger le modèle d'un « système » de foncières publiques, constituées autour de chaque grand projet (ex : les grandes cités administratives de Lille, Lyon, Toulouse...) ou de grandes typologies d'actifs (les logements domaniaux de la Gendarmerie nationale), chaque véhicule de portage et de transformation faisant l'objet d'un « club *deal* » avec des partenaires institutionnels (CDC, Crédit Agricole, BPCE, BNP...), l'ensemble étant contrôlé par une structure faîtière associant, aux côtés de l'Etat majoritaire, les principaux partenaires présents au capital des filiales dont le désengagement progressif de l'Etat ne devrait survenir qu'après l'engagement du processus de transformation et de valorisation (Cf. l'expérience de la SNI), permettant ainsi à ce dernier de capter une partie de la valeur créée au cours du processus de transformation (et évitant la solution du type « CEGELOG » concédant à un groupement d'entreprises privées la rénovation d'un parc de taille réduite de 8 000 logements pour un coût budgétaire conséquent qui rend l'opération non reproductible).

« Les financiers ne font bien leurs affaires que lorsque l'Etat fait mal les siennes. »

Charles-Maurice de Talleyrand Périgord

SUITES ET CONCLUSION

« La politique est l'art de rendre possible le nécessaire. »

Armand Jean du Plessis, Cardinal duc de Richelieu

Une des questions essentielles dans le processus de transformation ne peut être ignorée, dont il a été rappelé qu'elle avait fortement influencé toutes les grandes mutations urbaines survenues depuis deux siècles : la densification, corollaire du remembrement foncier, qui a caractérisé aussi bien l'œuvre d'Hausmann que la reconstruction d'après la Seconde Guerre mondiale ainsi que l'édification des Villes Nouvelles.

Il s'agit d'un enjeu d'autant plus crucial que les contraintes techniques et réglementaires qui compliquent le processus de transformation doivent être prises en considération pour apprécier le potentiel de transformation réel des immeubles :

- L'épaisseur des trames, les normes différentes selon la destination du bâti (accès aux escaliers, désenfumage des circulations, conformité des façades au « c + d », organisation des gaines techniques verticales et / ou horizontales, isolation phonique des planchers, pour n'en citer que quelques-unes...) entraînent inéluctablement le délaissement de surfaces (10% à 15% de l'ensemble) qui, au mieux, seront consacrées à des usages non commerciaux (espaces partagés, pièces annexes mutualisées...).
- La réglementation relative à la sécurité incendie, ne comporte aucune disposition d'alignement entre les divers usages du bâtiment, question sensible qui mériterait un examen approfondi.
- D'une manière générale, la définition technique et réglementaire d'un « immeuble de moyenne hauteur » (IMH) ou de « juste hauteur » (IJH), un temps mise à l'étude, s'est trouvée abandonnée pour d'obscures raisons, alors qu'elle aurait pu constituer le cadre d'avenir de la réversibilité des bâtiments.

Quoi qu'il en soit demain, la réalité actuelle prévaut : la transformation des actifs entraînera des surcoûts, certains immeubles devront être démolis et en l'absence de mécanismes subventionnels coûteux pour les finances publiques, la création de valeur par remembrement et densification s'impose d'évidence.

Le passage de la transformation artisanale à l'industrie de la transformation suppose de revoir l'échelle des projets : il ne s'agit plus d'opérer immeuble par immeuble, mais de mettre en œuvre une stratégie de portefeuille, dans laquelle plusieurs investisseurs / gestionnaires constituent un lot de dix ou quinze immeubles, parmi lesquels deux ou trois seront « déconstruits » pour constituer des espaces verts, d'autres reconstruits et d'autres transformés et densifiés. **Ainsi, le remembrement du foncier urbain ne peut passer par la pratique de la « table rase » haussmannienne, impraticable à grande échelle dans les métropoles modernes, mais par la constitution de « bouquets » d'actifs**, dont l'équilibre économique reposera sur une logique de péréquation, prénégociée : la densification d'une partie significative des actifs s'avérera indispensable pour assurer la soutenabilité des projets par création de valeur, et non plus par dépense budgétaire ou fiscale. Chaque « bouquet » ainsi constitué pourrait être logé dans une société de projet, bénéficiant de dispositions fiscales particulières (exclusion du périmètre de l'IFI pendant les travaux et les deux années suivant la remise en exploitation de chaque actif transformé, etc.) ainsi que des facilités de financement (accès au prêt GAÏA, etc.).

Il découle de cette réalité que l'émergence d'une véritable industrie de la transformation immobilière dépend de l'invention d'une architecture du « sur-mesure » qui renonce à la totale liberté du « geste architectural » pour se couler dans la discipline de l'adaptation de l'existant.

Mais plus encore, c'est un nouvel urbanisme qui doit émerger, non pas en lieu et place des principes et règles actuelles, mais qui développe un corpus spécifique, défini par la diversité des usages, leur évolutivité et la multiplicité des objets et des localisations, ces nouvelles « règles classiques » s'imposant dans un espace physique discontinu (la dispersion des projets) et anisotrope (la diversité de leurs finalités).

A qui peut revenir la régulation de l'urbanisme opérationnel dans le cadre de cette nouvelle industrie de la transformation ? En l'absence d'appétence manifeste des collectivités qui pourraient revendiquer une compétence naturelle inspirée par une conception « girondine » de l'Etat (les régions et les métropoles), c'est encore vers celui-ci qu'il faut bien se tourner dès lors qu'une logique multisites déborde du cadre municipal traditionnel, sans que ce transfert inévitable de compétences ne s'opère au détriment des avis simples des collectivités de premier rang.

Conception multisites du remembrement foncier et densification sont donc au cœur d'une industrie de la transformation, ce qui implique une révision de nos principes et de nos règles d'urbanisme afin de conjuguer deux démarches complémentaires : renaturation et densification.

Divers dispositifs législatifs et réglementaires ont été instaurés afin d'assouplir les PLU à cette fin, instituant des mesures dérogatoires. Force est de constater que leur mise en œuvre demeure exceptionnelle, alors qu'elle conditionnera la faisabilité économique d'un grand nombre de projets qui seront déposés dans le but de suspendre l'application de la taxe additionnelle pour vacance.

Comment favoriser une approche consensuelle de cette question, particulièrement cruciale dans le cadre d'opérations multisites ? Il serait peut-être envisageable (et probablement, à terme, indispensable) d'introduire des taux de **densification obligatoire** dans toute opération de transformation (sous réserve de leur faisabilité physique et technique), en accompagnant cette mesure de la création d'un marché du type « bourse des droits à construire régionale » (à l'image du marché des CEE), dans lequel les EPFR joueraient le rôle de contreparties à l'égard des collectivités « obligées » qui souhaiteraient s'exonérer de leurs obligations, lesdits EPFR mobilisant les ressources ainsi collectées pour faciliter les projets de transformation, là où une densification raisonnable paraîtrait acceptable.

Une telle disposition, outre qu'elle s'inscrit logiquement dans la suite de la taxation des actifs (c'est-à-dire du potentiel de création de valeur) inemployés, viserait à traduire en termes économiques les conséquences d'une abstention contraire à l'obligation d'agir des personnes publiques (pour lesquelles un principe du droit public rend l'exercice de leurs compétences obligatoire) sanctionnée par le Conseil d'Etat.

Il est donc urgent, au-delà de la présente mission de réflexion, de constituer deux groupes de travail destinés à élaborer les amendements nécessités par la transformation des actifs, qui ne saurait s'accommoder des principes et règles d'application générale actuellement en vigueur dans les deux champs stratégiques que sont le Code de la Construction et le Code de l'Urbanisme qui ne peuvent être mis en œuvre à droit constant dans le contexte des bouleversements technologiques, économiques et sociologiques évoqués dans la première partie de ce rapport.

Un troisième groupe de travail consacré à la fiscalité de la transformation devrait accompagner les deux premiers en traitant une double question :

- Comment accompagner la dépréciation des actifs obsolètes et leur transformation ?
- Comment favoriser l'investissement de l'épargne publique dans le logement locatif ?

En synthèse, trois observations complémentaires doivent être soulignées :

1. L'émergence d'une industrie de la transformation est un processus de longue haleine, dont l'impact économique et politique est potentiellement majeur, mais qui ne répond pas directement à l'atteinte d'un résultat de court terme « *quick win* » conforme aux canons de la communication politique dans une ère médiatique. A cet effet, l'examen des mesures proposées par la FPI conduit à privilégier l'exonération de droits de succession, pour les logements construits au cours d'une période limitée, mais sous plafond, ce qui en réduira nécessairement la portée. La mesure la plus efficace consisterait à favoriser l'investissement des personnes physiques en immobilier résidentiel à travers des véhicules dédiés à cet effet. Les propositions de l'ASPIM méritent un examen approfondi.

2. A terme, il sera difficile d'éviter la question d'une loi foncière, applicable aux personnes morales dans les espaces métropolitains, qui permette de réguler le prix du foncier en édictant un principe de **sur-fiscalisation** de la rétention spéculative de foncier constructible en zone « tendue » par transposition de la « taxe additionnelle », ainsi que des plus-values réalisées au-delà d'un niveau de référence de la charge foncière, calculée comme ci-dessus. Il s'agit en fait de réguler la valorisation d'une ressource rare, à savoir le foncier urbain, dans un contexte de financiarisation de l'économie. Ignorer les conséquences de la mutation socio-économique urbaine revient à se priver des moyens de la réguler, dans l'intérêt du marché lui-même.

3. Le projet exposé ci-dessus offre l'opportunité d'une mise en perspective globale et cohérente de mesures particulières qui ne s'inscrivent pas immédiatement dans un schéma d'ensemble : c'est bien la transformation de l'économie immobilière, ni dirigiste, ni libérale par principe, qui peut procurer cette « valeur ajoutée » conceptuelle. En définitive, la seule bonne question à examiner est, comme tel est souvent le cas en politique, celle du « *timing* ». Les mesures proposées s'imposent d'évidence et finiront par prévaloir. La question est donc de savoir à quelle échéance, et dans quelles circonstances ?

*« Autour du roi joyeux riaient tous les anciens
qui le soir sont assis au temple, et délibèrent.
A la septième fois, les murailles tombèrent. »*

Victor Hugo, *Les châtiments*

ANNEXES

- A1.** Synthèse des principales préconisations figurant dans le rapport
- A2.** Contribution de Monsieur le Préfet des Hauts de Seine
- A3.** Jurisprudence du Conseil constitutionnel
- A4.** Pour le logement intermédiaire (LLI) : crise du logement social, retour aux sources
- A5.** Financement de la transformation des actifs immobiliers : les leçons du Baron Haussmann
- A6.** Démembrements, vente à réméré et fiducie dans les transformations d'actifs
- A7.** Revue de presse
- A8.** Création d'une « bourse des droits à construire » régionale
- A9.** Hypothèses financières sur 4 ans 2025/2028
- A10.** Acteurs consultés
- A11.** Contributions des acteurs consultés

A1. Synthèse des principales préconisations figurant dans le rapport

1. ACCELERER LA TRANSFORMATION DES ACTIFS OBSOLETES

- Taxer la vacance des bureaux et, éventuellement, des commerces dans le cadre des opérations de reconfiguration des centres commerciaux, sur les territoires métropolitains et pour une période de mutation de l'urbanisme et de l'économie immobilière limitée à dix ans.
- Suspendre la taxe additionnelle pour vacance à compter du dépôt d'un projet de transformation, qui devra être effectivement lancé dans les deux années suivant son dépôt.
- Dans l'hypothèse d'un obstacle objectif à la réalisation dudit projet, la suspension de la taxe additionnelle peut être prorogée si les surfaces inutilisées sont mises à la disposition, à titre transitoire, d'un opérateur de l'économie sociale et solidaire.
- Instaurer un régime dérogatoire au profit des immeubles de construction récente et conformes aux normes environnementales les plus exigeantes.

2. FAVORISER L'AJUSTEMENT DE LA VALEUR DES ACTIFS A TRANSFORMER EN LOGEMENTS ET / OU EN HEBERGEMENT

- Instituer un avantage fiscal, sous forme d'un crédit d'impôt de 20% du surcoût de la transformation de l'actif en logements ou en résidences gérées, sous réserve que cette destination couvre, au minimum, 50% de la surface de plancher à transformer, dans la limite de 2 000€/m² et à l'exclusion des coûts de démolition ; par ailleurs, l'éligibilité à l'avantage fiscal mentionné ci-dessus serait conditionnée par un plafond de charge foncière correspondant aux actifs apportés permettant la production de logements intermédiaires dans des conditions de rentabilité acceptables pour un investisseur institutionnel (Cf. paramétrage décrit dans le rapport).
- Instruire des propositions en matière fiscale de nature à faciliter l'inscription de moins-values comptables, s'agissant d'actifs obsolètes (contributions de l'ORIE, de la FEI et de l'IFPIMM).

3. FACILITER L'OBTENTION DES AUTORISATIONS D'URBANISME NECESSAIRES DANS LES DEUX ANS SUIVANT LE DEPOT D'UN PROJET DE TRANSFORMATION

- Consentir à la collectivité locale concernée le reversement de 50% de la taxe additionnelle perçue au titre des immeubles à transformer situés dans son champ de compétence, sous réserve de la délivrance des autorisations d'urbanisme nécessaires à l'opération de transformation dans les deux années suivant le dépôt du projet.
- Prévoir, sous la même condition, le décompte des logements intermédiaires et sociaux, au titre des obligations instituées par la loi SRU, selon une règle prévoyant l'enregistrement de deux logements pour chaque logement construit (disposition dérogatoire applicable au cours des trois prochaines années).
- Dans l'hypothèse où, s'agissant d'un projet portant sur la transformation en logements de 10 000 m² de plancher, les autorisations d'urbanisme n'ont pu être délivrées dans les deux années suivant le dépôt du dossier, les avantages énumérés ci-dessus sont perdus et la compétence d'attribution

des autorisations précitées est transférée au Préfet du département concerné, dans le cadre de l'article 302.9.1 du Code de la Construction et de l'Habitation (à modifier). Cette décision a pour effet de proroger la suspension de l'exigibilité de la taxe additionnelle, sous réserve que l'autorisation d'occupation temporaire de l'opérateur de l'ESS éventuellement installé soit prolongée.

4. REGIME « DE MINIMIS »

- Les opérations de transformation n'excédant pas la création de 5 000 m² de plancher dédiés à l'habitat seraient soumises au régime de la déclaration préalable.
- Cette procédure est applicable, sous les mêmes conditions, à la transformation des zones d'activité.

5. ACCOMPAGNEMENT DE LA RECONFIGURATION D'UN CENTRE COMMERCIAL OU D'UNE ZONE D'ACTIVITE (Cf. CI-DESSUS)

- Création d'un instrument financier public / privé dédié à la transformation.
- Etude de la possibilité d'étendre la taxe pour vacance aux surfaces commerciales.

6. TRANSFORMATION DES ACTIFS TERTIAIRES PUBLICS

- Constitution d'un système de foncières publiques destinées à l'amorçage des opérations ; (Cf. modèle SNI).
- Ouverture du capital à l'issue des premières phases de transformation, afin de capter une partie de la création de valeur (éviter un scénario « Imprimerie nationale »).

7. CREATION DE GROUPES DE TRAVAIL DESTINES A :

- Adapter à l'industrie de la transformation immobilière le Code de la Construction (adaptation à l'immeuble « multiusages »).
- Adapter à l'industrie de la transformation immobilière le Code de l'Urbanisme (adaptation aux opérations « multisites »).
- Adapter la fiscalité de la transformation immobilière pour accompagner la dépréciation des actifs obsolètes et favoriser l'investissement de l'épargne publique dans le logement locatif (Cf. par exemple les propositions de l'ASPIM, s'agissant de l'investissement résidentiel des personnes physiques).

A2. Contribution de Monsieur le Préfet des Hauts de Seine



**PRÉFET
DES HAUTS-DE-SEINE**

Liberté
Égalité
Fraternité

Le Préfet

Mon sieur,

Nanterre, le

13 JUIN 2024

J'ai eu le plaisir de vous recevoir le 29 mai dernier dans le cadre de votre mission que le ministre délégué chargé du Logement a souhaité vous confier, dans la perspective d'une accélération de la transformation des surfaces commerciales ou tertiaires en logements. À cette occasion, vous m'avez sollicité afin de compléter votre analyse et vos propositions avec le retour d'expérience alto-séquanais en la matière, ainsi que de vous signaler les démarches que j'ai engagées avec les acteurs du département et les premières propositions qui en découlent.

L'enjeu de la transformation de bureaux en logements est particulièrement stratégique dans les Hauts-de-Seine. Depuis 2023, nous observons des taux de vacance de bureaux préoccupants qui se généralisent désormais à l'ensemble des quartiers tertiaires du département, y compris dans les secteurs jusqu'ici considérés comme préservés. Le taux de vacance dans le département atteint ainsi 15,7 % au second semestre 2023 (12,6 % en Île-de-France). Dans le même temps, le parc marchand a diminué de 7,57 % et les agréments de bureaux ont baissé de 80 % dans les Hauts-de-Seine en 2023. Si un tiers du parc marchand francilien se situe actuellement dans le 92, il faut rappeler que le tertiaire vacant alto-séquanais, représente la moitié du stock vacant francilien, et constitue donc un gisement important qu'il convient d'expertiser plus finement.

Les Hauts-de-Seine resteront attractifs pour le secteur tertiaire, compte tenu des engagements pris par le PLU bioclimatique de Paris et les 1,2 millions d'emplois du département (sur 176 km²).

Cependant, la mobilisation de certains actifs mutables, généralement situés dans un environnement urbain dense et idéalement desservis par les infrastructures de transport, pourra contribuer à apporter une réponse substantielle à l'accélération de la production de logements abordables, dans le contexte d'une crise structurelle du logement qui risque de se pérenniser. Dès 2021, mes services ont commencé à étudier avec le GRECAM le potentiel de transformation, qui s'élève à 2,1 millions m² dans les Hauts-de-Seine. En 2023, 80 000 m² de bureaux ont ainsi été convertis en logements, et plus de 300 000 m² depuis 2019.

Cette dynamique est à amplifier et à accélérer. Plusieurs signaux me confortent dans cette démarche : depuis 2023, les prix de cession de logements et de bureaux se rééquilibrent sur le département, les investisseurs intègrent désormais le principe de la réversibilité, notamment dans la construction neuve, pour optimiser et sécuriser leurs projets sur le long terme et, après une période d'attentisme, les maires et bailleurs se mobilisent pour envisager la mutation de leur patrimoine vacant et peu valorisant.

Le « plan d'action en matière de logements » du 5 avril 2024 que j'ai adressé aux collectivités locales prévoit à ce titre la constitution d'une task force départementale d'appui dédiée. Il s'agit désormais de constituer cette mission d'appui, en intégrant les acteurs de la construction et les bailleurs, et de proposer un calendrier d'action et surtout des outils nouveaux.

Parmi vos propositions, vous proposez un « choc de valeur » contribuant à inciter les propriétaires de locaux vacants à vendre leurs actifs pour permettre ensuite une réhabilitation et/ou une transformation en logements. La nécessaire dévaluation des actifs passerait par une taxation de la vacance qui s'accompagnerait notamment d'avantages fiscaux pour appuyer les réinvestissements en logements, et ainsi recréer de la valeur pour les actifs.

Monsieur André YCHE
24, avenue Théophile Gautier
75016 Paris

167-177, avenue Joliot-Curie
92013 NANTERRE cedex
Tél : 01 40 97 20 00
<http://www.hauts-de-seine.gouv.fr/>

Je partage pleinement ces idées, la dévalorisation des actifs me paraît le facteur-clé pour déclencher une transformation massive de bureaux en logements. En accompagnement de cette mesure, je propose quelques pistes opérationnelles issues notamment des échanges avec les acteurs de la construction que nous menons dans le cadre d'un comité de pilotage départemental rassemblant les acteurs et promoteurs immobiliers que j'ai mis en place dès le début de la crise sanitaire. Ces réflexions visent à lever plusieurs freins pour amorcer un mouvement de fond.

La mobilisation des élus et notamment des maires est un sujet essentiel à la réussite de cette politique et pour lever les freins, en particulier ceux liés à l'urbanisme. Il est donc indispensable, comme vous le proposez, d'intéresser les maires au dispositif en redistribuant une partie des recettes générées par la taxe sur les bureaux vacants. *En l'absence d'incitation avec la suppression de la THJ -*

Des leviers techniques et réglementaires sont souvent mis en avant par les porteurs de projets, et notamment les contraintes relatives à la réglementation incendie pour les IGH, arrêtées très tardivement lors de l'instruction du permis de construire. Une prise en compte en amont faciliterait la conception des projets, par exemple sous forme de rescrits engageant les parties prenantes.

La perte de droits acquis sur l'agrément de bureau et de la taxe sur la création de locaux à usage de bureaux, de locaux commerciaux et de locaux de stockage (TCBCS) sont également très souvent mis en avant. La réversibilité de ces droits serait de nature à rassurer les investisseurs et les promoteurs. Cette mesure me paraît n'avoir de sens qu'à court terme, le temps de convaincre de la nécessité d'engager cette transformation. Il pourrait être envisagé de limiter ce maintien de droits pour les opérations engagées dans les 5 à 6 ans, ce facteur d'attractivité permettrait de créer un effet incitatif.

Dans les Hauts-de-Seine, la distribution du logement social est très hétérogène et les communes déficitaires ou carencées disposent en général d'un parc de bureaux important. Il est indispensable, comme vous le prévoyez, de moduler l'aide aux porteurs de projets en fonction de la part de logements sociaux réalisés dans l'opération. En effet, même en déplaçant les aides à la pierre sur des opérations exemplaires comme nous la pratiquons déjà, cela s'avère insuffisant pour approcher de l'équilibre.

J'appelle également votre attention sur l'importance du parc potentiellement mutable dans les opérations complexes, et tout particulièrement les IGH sur le quartier d'affaires de La Défense dont les contraintes particulières conduisent à doubler les coûts de référence pour les travaux de réhabilitation habituels, les leviers d'incitation imaginés ne seront probablement pas suffisants et le risque d'une défaisance n'est pas à exclure. L'enjeu sera de mettre en place une foncière pour acquérir ces biens, voire certains volumes mutables, en limitant les risques financiers pour l'État ou les collectivités, et de porter des projets adaptés. Ce point mériterait un examen approfondi.

En complément, la transformation de bureaux en logements s'accompagne souvent d'une démolition reconstruction à la fois pour des raisons techniques, mais aussi pour des raisons financières. Il est indispensable que les mesures proposées intègrent les enjeux de la transition écologique et favorisent la transformation de l'existant. À titre d'exemple, l'imposition à la taxe foncière favorise aujourd'hui la démolition reconstruction (exonération de taxe foncière pendant les travaux) au détriment de la rénovation (taxe foncière due pendant les travaux). Prévoir un allègement de taxe foncière pendant la durée des travaux me semble une mesure efficace pour faciliter les montages économiques des opérations.

De même la modulation du taux de TVA est souvent avancée par les investisseurs qui pointent l'incohérence du dispositif actuel, favorisant les opérations de démolition reconstruction (à taux réduit) davantage que les reconversions ou rénovation (à taux plein). La généralisation du taux de TVA réduit pour des opérations de réhabilitation pour la transformation de bureaux en logements pourrait être un levier efficace.

Espérant avoir pu contribuer à vos réflexions, je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

André Yché

Laurent HOTTIAUX

167-177, avenue Joliot-Curie
92013 NANTERRE cedex
Tél : 01 40 97 20 00
<http://www.hauts-de-seine.gouv.fr/>

A3. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

1) Décision Conseil constitutionnel - 29 juillet 1998 - 98-403

Extraits (voir §§ 17 et 19)

10. Considérant que l'article 51 insère dans le code général des impôts un article 232 qui comporte huit paragraphes ;

11. Considérant que le I institue à compter du 1er janvier 1999 une taxe annuelle sur les logements vacants dans les communes dont la liste sera fixée par décret et qui appartiennent à des zones d'urbanisation continue de plus de deux cent mille habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements ; que le II rend exigible le paiement de la taxe pour les logements vacants depuis au moins deux années consécutives à l'exception de ceux détenus par les organismes d'habitations à loyer modéré et les sociétés d'économie mixte et destinés à être attribués sous conditions de ressources ; que le III détermine la personne redevable de la taxe ; que le IV en définit l'assiette et le taux ; que le V exclut du champ d'application de la taxe les logements dont la durée d'occupation est supérieure à trente jours consécutifs au cours de chacune des deux années de la période de référence définie au II ; que le VI dispose que la taxe n'est pas due en cas de vacance indépendante de la volonté du contribuable ; que le VII prévoit que le contrôle, le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions de la taxe sont régis comme en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties ; que le VIII affecte le produit net de la taxe à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat ;

12. Considérant que les requérants soutiennent, en premier lieu, qu'en instituant ladite taxe, le législateur n'aurait pas épuisé l'intégralité de la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution ; que le champ d'application de la taxe serait en effet imprécis ; que les notions de « vacance » et de « vacance indépendante de la volonté du contribuable », ainsi que les règles de recouvrement de la taxe, auraient dû être définies par la loi ; qu'ils allèguent, en deuxième lieu, une méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques entre les bailleurs privés et publics et, parmi les bailleurs privés, entre les sociétés d'économie mixte de logement social et les autres propriétaires ; qu'ils font grief, en troisième lieu, à la taxe de contrevenir au principe d'universalité budgétaire énoncé à l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances ;

13. Considérant, en premier lieu, qu'en prévoyant qu'un décret fixera la liste des communes où la taxe sera instituée, le législateur a pris soin de préciser les critères qui s'imposeront au pouvoir réglementaire ; qu'en effet, ces communes devront appartenir « à des zones d'urbanisation continue de plus de deux cent mille habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, au détriment des personnes à revenus modestes et des personnes défavorisées, qui se concrétise par le nombre élevé de demandeurs de logement par rapport au parc locatif et la proportion anormalement élevée de logements vacants par rapport au parc immobilier existant » ; qu'en disposant en outre que la taxe sera « due pour chaque logement vacant depuis au moins deux années consécutives, au 1^{er} janvier

de l'année d'imposition », mais ne le sera pas « en cas de vacance indépendante de la volonté du contribuable », le législateur a, conformément au sixième alinéa de l'article 34 de la Constitution, fixé des règles d'assiette de la nouvelle contribution créée par la loi ; qu'enfin, en prévoyant que « le contrôle, le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions de la taxe sont régis comme en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties », il a déterminé les règles de recouvrement de ladite taxe ; que, dès lors, les griefs tirés de ce que le législateur n'aurait pas épuisé sa compétence sont infondés ;

14. Considérant, en deuxième lieu, que manque en fait le moyen tiré d'une rupture de l'égalité devant les charges publiques entre bailleurs publics et bailleurs privés, aucune disposition de la loi n'établissant entre eux de distinction en ce qui concerne leur assujettissement ; que l'exonération prévue en faveur des organismes d'habitations à loyer modéré et des sociétés d'économie mixte pour les logements qu'ils détiennent et qui sont destinés à être attribués sous conditions de ressources est justifiée par la différence de situation entre, d'une part, ces organismes et sociétés et, d'autre part, les autres bailleurs publics et privés ; qu'en effet, l'affectation des logements en cause fait l'objet d'un contrôle particulier de la part des pouvoirs publics, renforcé au demeurant par les dispositions de la section 3 du chapitre II du titre 1^{er} de la loi déferée, et que la vacance temporaire de certains de ces logements trouve son fondement dans la mise en œuvre de politiques spécifiques, liées notamment à des opérations d'urbanisme ou à la recherche de la « mixité sociale des villes et des quartiers » ; que, dès lors, le moyen invoqué doit être rejeté ;

15. Considérant, en troisième lieu, que l'article 51 affecte le produit net de la taxe, qui entre dans la catégorie des impositions de toute nature visées à l'article 34 de la Constitution, à l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat, qui constitue un établissement public ; qu'aucune règle ni aucun principe de valeur constitutionnelle n'interdit d'affecter le produit d'une imposition à un établissement public ; que, par suite, la taxe a le caractère de ressource d'un établissement public et, comme telle, n'est pas soumise aux prescriptions de l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 susvisée qui s'appliquent aux seules recettes de l'État ; que le grief allégué doit, dès lors, être rejeté ;

16. Considérant, toutefois, que l'objet de la taxation instituée par les dispositions critiquées est d'inciter les personnes mentionnées au III de l'article 51 à mettre en location des logements susceptibles d'être loués ; qu'il résulte des principes constitutionnels ci-dessus énoncés que la différence de traitement fiscal instaurée par cet article entre ces personnes n'est conforme à la Constitution que si les critères d'assujettissement retenus pour l'application du même article sont en rapport direct avec cet objet ; que ladite taxation ne peut dès lors frapper que des logements habitables, vacants et dont la vacance tient à la seule volonté de leur détenteur ;

17. Considérant, sur le premier point, que ne sauraient être assujettis des logements qui ne pourraient être rendus habitables qu'au prix de travaux importants et dont la charge incomberait nécessairement à leur détenteur ;

18. Considérant, sur le deuxième point, que ne sauraient être regardés comme vacants des logements meublés affectés à l'habitation et, comme tels, assujettis, en vertu du 1° du I de l'article 1407 du code général des impôts, à la taxe d'habitation ;

19. Considérant, sur le troisième point, que ne sauraient être assujettis des logements dont la vacance est imputable à une cause étrangère à la volonté du bailleur, faisant obstacle à leur occupation durable, à titre onéreux ou gratuit, dans des conditions normales d'habitation, ou s'opposant à leur occupation, à titre onéreux, dans des conditions normales de rémunération du bailleur ; qu'ainsi, doivent être notamment exonérés les logements ayant vocation, dans un délai proche, à disparaître ou à faire l'objet de travaux dans le cadre d'opérations d'urbanisme, de réhabilitation ou de démolition, ou les logements mis en location ou en vente au prix du marché et ne trouvant pas preneur ;

20. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, sous ces réserves, l'article 51 est conforme à la Constitution ;

2) Décision Cons. const. 29 décembre 2014 n° 2014-708 DC, Loi de finances rectificative pour 2014

a) Résumé (voir tout particulièrement I-1°-c ; les I-1°-a et b reproduisent par ailleurs le considérant « standard » rappelant la règle appliquée chaque fois que sont invoqués, respectivement, l'égalité devant la loi et l'égalité devant les charges publiques)

I. Majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (art. 31).

1° Incompétence négative.

En prévoyant que le conseil municipal pourra instituer la majoration forfaitaire de la part communale de taxe d'habitation due au titre des logements meublés non affectés à l'habitation principale dans les communes classées dans les zones géographiques mentionnées au premier alinéa du paragraphe I de l'article 232 du CGI, le législateur a précisément fixé les règles d'assiette de la nouvelle majoration. Il a également précisément défini les contribuables qui pourront obtenir, sur réclamation, un dégrèvement de cette majoration. A cette occasion, le contribuable pourra demander le bénéfice de l'application des dispositions de l'article L 277 du LPF. En particulier, en vertu du 3° du paragraphe II de l'article 1407 ter du CGI, le dégrèvement de la majoration instituée par le paragraphe I du même article pourra être obtenu notamment par le contribuable se trouvant dans l'impossibilité d'affecter le logement à un usage d'habitation principale imputable à une cause étrangère à sa volonté. Le grief tiré de ce que le législateur n'aurait pas épuisé sa compétence doit être écarté.

2° Principes d'égalité devant la loi et les charges publiques.

a) Le principe d'égalité devant la loi ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit.

b) Le principe d'égalité devant les charges publiques ne serait pas respecté si l'impôt revêtait un caractère confiscatoire ou faisait peser sur une catégorie de contribuables une charge excessive au regard de leurs facultés contributives. En vertu de l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles doivent être appréciées les facultés contributives. En particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité devant les charges publiques, il doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose. Cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques.

c) L'objet de la majoration instituée par l'article 1407 ter du CGI est d'inciter la personne occupant un logement à un titre autre que celui de la résidence principale dans une zone qui se caractérise par la tension du marché immobilier à donner à ce logement un usage de résidence principale. Il résulte des principes constitutionnels d'égalité devant la loi et les charges publiques que la différence de traitement fiscal instaurée par cet article n'est conforme à la Constitution que si les critères d'assujettissement retenus sont en rapport direct avec l'objectif poursuivi. Cette majoration de la taxe d'habitation ne peut, dès lors, frapper que des logements meublés habitables, qui ne sont pas affectés à l'habitation principale et dont l'absence d'affectation à l'habitation principale tient à la seule volonté de leur occupant.

d) Il ressort du 1° du paragraphe II de l'article 1407 ter du CGI que sont dégrevées de la majoration les personnes contraintes de résider dans un lieu distinct de celui de leur habitation principale « pour le logement situé à proximité du lieu où elles exercent leur activité professionnelle ». Il ressort du 3° du même paragraphe II que sont également dégrevés les contribuables notamment pour des logements ayant vocation, dans un délai proche, à disparaître ou à faire l'objet de travaux dans le cadre d'opérations d'urbanisme, de réhabilitation ou de démolition ou pour des logements mis en location ou en vente au prix du marché et ne trouvant pas preneur. Dans ces conditions, les critères légaux de dégrèvement de la majoration de la part communale de la taxe d'habitation pouvant être décidée par le conseil municipal ne sont pas contraires aux principes d'égalité devant la loi et les charges publiques.

Les dispositions du 3° du paragraphe I de l'article 31 doivent être déclarées conformes à la Constitution.

II. Majoration de 50 % de la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom) (art. 46).

1° Intelligibilité de la loi.

Il ressort des termes mêmes des dispositions de l'article 46 que la majoration de 50% qu'elles prévoient porte sur le montant de la taxe « avant application de la modulation » décidée par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou par le conseil municipal. Cette modulation, prévue au cinquième alinéa du 1.2.4.1. de l'article 77 susmentionné, ne porte que sur le produit de la taxe perçue au profit de la commune ou de l'établissement public. Il en va de même des frais d'assiette et de recouvrement prélevés en application du dernier alinéa de ce 1.2.4.1. En prévoyant que la majoration de 50% sera appliquée sur « le montant de la taxe calculé selon le présent article », le dernier alinéa de l'article 3 de la loi du 13 juillet 1972 a entendu que cette majoration soit appliquée au taux de cette taxe, majorée le cas échéant de 30% en application des dispositions de ce même article. Ces dispositions ne sont pas inintelligibles.

2° Principe d'égalité devant les charges publiques.

En instituant une taxe sur les surfaces commerciales, le législateur a entendu favoriser un développement équilibré du commerce. Il a, pour ce faire, choisi d'imposer les établissements commerciaux de détail ayant une surface significative de vente.

En adoptant les dispositions contestées, il a entendu augmenter le rendement de cette taxe au profit du budget de l'Etat.

En prévoyant que la majoration est applicable aux établissements dont la surface de vente est supérieure à 2 500 mètres carrés, il a fixé un critère objectif et rationnel tant au regard de l'objet de cette majoration que de l'objet de la taxe.

Eu égard aux taux de la taxe, cette majoration n'entraîne ni dans le montant de l'imposition ni dans les effets de seuil de son barème une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques.

Les dispositions de l'article 46, qui ne méconnaissent ni la garantie des droits ni aucune autre exigence constitutionnelle, doivent être déclarées conformes à la Constitution.

b) Extraits

1. Considérant que les députés et les sénateurs requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi de finances rectificative pour 2014 ; qu'ils mettent en cause la conformité à la Constitution de son article 46 et de certaines dispositions de son article 72 ; que les députés contestent en outre la conformité à la Constitution de certaines dispositions de son article 31 ainsi que la place des articles 19 et 106 en loi de finances rectificative ;

- Sur la place de l'article 19 dans la loi déferée :

(...)

- Sur certaines dispositions de l'article 31 :

5. Considérant que le 3° du paragraphe I de l'article 31 insère dans le CGI un article 1407 ter ; que le paragraphe I de cet article permet au conseil municipal, dans les communes classées dans les zones géographiques mentionnées au premier alinéa du paragraphe I de l'article 232 du même Code, de décider une majoration forfaitaire de la part communale de « la cotisation de taxe d'habitation due au titre des logements meublés non affectés à l'habitation principale » ; que le paragraphe II de l'article 1407 ter permet aux contribuables remplissant certaines conditions de bénéficier d'un dégrèvement de cette majoration forfaitaire sur présentation d'une réclamation ; qu'en particulier, le 3° du paragraphe II permet aux personnes « qui, pour une cause étrangère à leur volonté, ne peuvent affecter le logement à un usage d'habitation principale » de bénéficier de ce dégrèvement ;
6. Considérant que les députés requérants contestent le critère de dégrèvement institué par le 3° du paragraphe II de l'article 1407 ter du CGI ; que ce critère serait insuffisamment précis et méconnaîtrait l'étendue de la compétence du législateur ;
7. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : « La loi fixe les règles concernant... l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures » ;
8. Considérant qu'en prévoyant que le conseil municipal pourra instituer la majoration forfaitaire de la part communale de taxe d'habitation due au titre des logements meublés non affectés à l'habitation principale dans les communes classées dans les zones géographiques mentionnées au premier alinéa du paragraphe I de l'article 232 du CGI, le législateur a précisément fixé les règles d'assiette de la nouvelle majoration ; qu'il a également précisément défini les contribuables qui pourront obtenir, sur réclamation, un dégrèvement de cette majoration ; qu'à cette occasion, le contribuable pourra demander le bénéfice de l'application des dispositions de l'article L 277 du LPF ; qu'en particulier, en vertu du 3° du paragraphe II de l'article 1407 ter du CGI, le dégrèvement de la majoration instituée par le paragraphe I du même article pourra être obtenu notamment par le contribuable se trouvant dans l'impossibilité d'affecter le logement à un usage d'habitation principale imputable à une cause étrangère à sa volonté ; que le grief tiré de ce que le législateur n'aurait pas épuisé sa compétence doit être écarté ;
9. Considérant, en second lieu, qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse » ; que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ;
10. Considérant qu'aux termes de l'article 13 de la Déclaration de 1789 : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés » ; que cette exigence ne serait pas respectée si l'impôt revêtait un caractère confiscatoire ou faisait peser sur une catégorie de contribuables une charge excessive au regard de leurs facultés contributives ; qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles doivent être appréciées les facultés contributives ; qu'en particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, il doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose ; que cette

appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;

11. Considérant que l'objet de la majoration instituée par l'article 1407 ter du CGI est d'inciter la personne occupant un logement à un titre autre que celui de la résidence principale dans une zone qui se caractérise par la tension du marché immobilier à donner à ce logement un usage de résidence principale ; qu'il résulte des principes constitutionnels d'égalité devant la loi et les charges publiques que la différence de traitement fiscal instaurée par cet article n'est conforme à la Constitution que si les critères d'assujettissement retenus sont en rapport direct avec l'objectif poursuivi ; que ladite majoration de la taxe d'habitation ne peut, dès lors, frapper que des logements meublés habitables, qui ne sont pas affectés à l'habitation principale et dont l'absence d'affectation à l'habitation principale tient à la seule volonté de leur occupant ;

12. Considérant qu'il ressort du 1° du paragraphe II de l'article 1407 ter du CGI que sont dégreévées de la majoration les personnes contraintes de résider dans un lieu distinct de celui de leur habitation principale « pour le logement situé à proximité du lieu où elles exercent leur activité professionnelle » ; qu'il ressort du 3° du même paragraphe II que sont également dégrevés les contribuables notamment pour des logements ayant vocation, dans un délai proche, à disparaître ou à faire l'objet de travaux dans le cadre d'opérations d'urbanisme, de réhabilitation ou de démolition ou pour des logements mis en location ou en vente au prix du marché et ne trouvant pas preneur ; que, dans ces conditions, les critères légaux de dégrèvement de la majoration de la part communale de la taxe d'habitation pouvant être décidée par le conseil municipal ne sont pas contraires aux principes d'égalité devant la loi et les charges publiques ;

13. Considérant que les dispositions du 3° du paragraphe I de l'article 31 doivent être déclarées conformes à la Constitution ;

- Sur l'article 46 :

14. Considérant que l'article 3 de la loi du 13 juillet 1972 susvisée institue une taxe sur les surfaces commerciales assise sur la surface de vente des magasins de commerce de détail, lorsqu'elle dépasse 400 mètres carrés, des établissements ouverts à compter du 1er janvier 1960 ; qu'elle s'applique aux établissements dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur ou égal à 460 000 € ; que, pour les établissements dont le chiffre d'affaires au mètre carré est inférieur à 3 000 €, le taux de cette taxe est de 5,74 € par mètre carré de surface de vente ; que, pour les établissements dont le chiffre d'affaires est supérieur à 12 000 € au mètre carré, ce taux est de 34,12€ ; qu'entre 3 000 et 12 000€ de chiffre d'affaires au mètre carré, le taux augmente en proportion de l'augmentation du chiffre d'affaires au mètre carré ; que des taux particuliers s'appliquent à certaines catégories de commerce ;

15. Considérant que le montant de la taxe est majoré de 30% pour les établissements dont la superficie est supérieure à 5 000 mètres carrés et dont le chiffre d'affaires annuel hors taxes est supérieur à 3 000€ par mètre carré ;

16. Considérant que le 1.2.4.1. de l'article 77 de la loi du 30 décembre 2009 susvisée dispose que cette taxe est perçue au profit de la commune sur le territoire de laquelle est situé l'établissement imposable ou, le cas échéant, au profit de l'établissement public de coopération intercommunale ; que le cinquième alinéa de ce 1.2.4.1. dispose que l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou, à défaut, le conseil municipal de la commune affectataire de la taxe peut moduler le montant de la taxe de plus ou moins vingt pour cent ; que son dernier alinéa dispose que, pour les frais d'assiette et de recouvrement, l'Etat effectue un prélèvement de 1,5 % sur le montant de cette taxe ;

17. Considérant que le paragraphe I de l'article 46 complète l'article 3 de la loi du 13 juillet 1972 par un alinéa aux termes duquel : « Le montant de la taxe calculé selon le présent article et avant application de la modulation prévue au cinquième alinéa du 1.2.4.1. de l'article 77 de la loi 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 est majoré de 50% pour les établissements dont la surface de vente excède 2 500 mètres carrés. Le produit de cette majoration est affecté au budget de l'Etat » ;

18. Considérant que les députés et les sénateurs requérants soutiennent que cette majoration est instituée dans le but de compenser l'avantage que les entreprises de la grande distribution ont pu retirer de l'application du « crédit d'impôt compétitivité emploi » ; que, d'une part, l'objectif poursuivi de compenser, par une disposition fiscale, l'avantage conféré par une autre disposition fiscale porterait atteinte à la garantie des droits ; que, d'autre part, la majoration ne serait pas en adéquation avec l'objectif poursuivi dans la mesure où son champ d'application est plus restreint que celui du « crédit d'impôt compétitivité emploi » ; qu'enfin, l'application de cette majoration de 50% de la taxe aux magasins de commerce de détail alors que les entreprises de commerce électronique n'y sont pas assujetties méconnaîtrait également l'égalité devant les charges publiques ;

19. Considérant que les sénateurs requérants soutiennent en outre que les dispositions de l'article 46 méconnaissent les principes d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi dans la mesure où l'absence de précision sur les conditions dans lesquelles s'appliquent les diverses majorations de la taxe sur les surfaces commerciales ne permet pas aux entreprises qui y sont assujetties de « prendre conscience » de son taux effectif ; qu'en particulier l'articulation entre la majoration de 50% de la taxe et la modulation qui peut être appliquée par les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale ne serait pas claire ; qu'il en irait de même de l'éventuelle application à cette majoration du prélèvement pour frais d'assiette et de recouvrement ;

20. Considérant que les sénateurs font enfin valoir que, pour les établissements disposant d'une surface de vente supérieure à 5 000 mètres carrés, l'application cumulée de la majoration de 30% et de celle de 50% entraînerait une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ; qu'une telle rupture serait accrue par l'application des autres majorations ; que serait d'ailleurs incohérente l'application du prélèvement pour frais d'assiette et de recouvrement à une majoration perçue au profit de l'Etat ;

21. Considérant, en premier lieu, qu'il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34 ; que le plein exercice de cette compétence, ainsi que l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques ;

22. Considérant qu'il ressort des termes mêmes des dispositions contestées que la majoration de 50% qu'elles prévoient porte sur le montant de la taxe « avant application de la modulation » décidée par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou par le conseil municipal ; que cette modulation, prévue au cinquième alinéa du 1.2.4.1. de l'article 77 susmentionné, ne porte que sur le produit de la taxe perçue au profit de la commune ou de l'établissement public ; qu'il en va de même des frais d'assiette et de recouvrement prélevés en application du dernier alinéa de ce 1.2.4.1. ; qu'en prévoyant que la majoration de 50% sera appliquée sur « le montant de la taxe calculé selon le présent article », le dernier alinéa de l'article 3 de la loi du 13 juillet 1972 a entendu que cette majoration soit appliquée au taux de cette taxe, majorée le cas échéant de 30% en application des dispositions de ce même article ; que ces dispositions ne sont pas inintelligibles ;

23. Considérant, en second lieu, qu'en instituant une taxe sur les surfaces commerciales, le législateur a entendu favoriser un développement équilibré du commerce ; qu'il a, pour ce faire, choisi d'imposer les établissements commerciaux de détail ayant une surface significative de vente ; qu'en adoptant les dispositions contestées, il a entendu augmenter le rendement de cette taxe au profit du budget de l'Etat ; qu'en prévoyant que la majoration est applicable aux établissements dont la surface de vente est supérieure à 2 500 mètre carrés, il a fixé un critère objectif et rationnel tant au regard de l'objet de cette majoration que de l'objet de la taxe ; qu'en égard aux taux de la taxe, cette majoration n'entraîne ni dans le montant de l'imposition ni dans les effets de seuil de son barème une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;

24. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les dispositions de l'article 46, qui ne méconnaissent ni la garantie des droits ni aucune autre exigence constitutionnelle, doivent être déclarées conformes à la Constitution ;

- Sur certaines dispositions de l'article 72 :

25. Considérant que les dispositions combinées des articles 145 et 216 du CGI régissent le régime fiscal des sociétés mères, qui permet à ces dernières, sur option, d'être exonérées d'impôt sur les sociétés sur les produits de participation reçus de leurs filiales ; que l'article 216 prévoit que les produits nets des participations perçus au cours d'un exercice par une société mère peuvent être retranchés du bénéfice net total de celle-ci, déduction faite d'une quote-part de frais et charges, fixée uniformément à 5% du produit total des participations ; que l'article 145 détermine les conditions requises pour bénéficier du dispositif prévu à l'article 216 ; que le 6 de cet article 145 fixe la liste des cas dans lesquels ce dispositif n'est pas applicable ;

26. Considérant que le a) introduit au 6 de l'article 145 par le cinquième alinéa du paragraphe I de l'article 72 de la loi déferée ajoute à cette liste les « produits des titres prélevés sur les bénéfices d'une société afférents à une activité non soumise à l'impôt sur les sociétés ou à un impôt équivalent » ;

En ce qui concerne la procédure :

27. Considérant que les sénateurs requérants font valoir que le cinquième alinéa de l'article 72 a été adopté à l'issue d'un débat « tronqué », le Gouvernement n'ayant fourni « aucune explication de son sous-amendement n° 586, aucune analyse du dispositif proposé, aucune évaluation, et aucune information au Sénat » ; qu'aurait ainsi été méconnue l'exigence constitutionnelle de clarté et de sincérité des débats parlementaires ;

28. Considérant, toutefois, que la disposition contestée est issue d'un amendement et d'un sous-amendement adoptés lors des débats devant l'Assemblée nationale en première lecture ; que cet amendement et ce sous-amendement étaient accompagnés d'un exposé des motifs détaillant leur objet ; qu'il s'ensuit qu'en tout état de cause le grief tiré de la méconnaissance de l'exigence constitutionnelle de clarté et de sincérité des débats parlementaires manque en fait ;

En ce qui concerne le fond :

29. Considérant que les requérants soutiennent que la disposition contestée est contraire aux dispositions des directives de l'Union européenne du 30 novembre 2011 et du 8 juillet 2014 susvisées ; que cette disposition porterait en outre atteinte à des situations légalement acquises ou aux effets qui pouvaient légitimement être attendus de telles situations, ainsi qu'au principe d'égalité devant la loi ; que selon les sénateurs requérants, le a) du 6 de l'article 145 méconnaît l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ;

30. Considérant qu'il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34 ;

31. Considérant que la disposition contestée subordonne le bénéfice du régime des sociétés mères à la condition que les bénéfices sur lesquels sont prélevés les produits des titres perçus par la société mère soient afférents à une activité soumise à l'impôt sur les sociétés ou à un impôt équivalent ; qu'en faisant référence au fait que les bénéfices doivent être « afférents à une activité soumise à l'impôt sur les sociétés ou à un impôt équivalent », le législateur n'a pas permis d'apprécier les activités soumises à l'impôt au sens de cette disposition ; qu'en particulier, celle-ci ne permet pas de savoir si cette appréciation s'effectue pour les activités de la filiale, y compris lorsque cette dernière a été exonérée de l'impôt en application du régime fiscal des sociétés mères, ou si elle s'effectue aussi pour les activités des filiales de cette filiale ; qu'en égard à l'imprécision qui résulte de cette indétermination, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence ; que, sans qu'il soit besoin d'examiner les griefs des requérants, le cinquième alinéa du paragraphe I de l'article 72 doit être déclaré contraire à la Constitution ;

- Sur la place de l'article 106 dans la loi déferée :

32. Considérant que l'article 106 modifie les dispositions du premier alinéa de l'article 100 de la loi du 24 novembre 2009 susvisée ; que le 1° de l'article 106 prévoit un report au 1er janvier 2020 de la date à

compter de laquelle il ne peut être dérogé au placement en cellule individuelle dans les maisons d'arrêt au motif tiré de ce que la distribution intérieure des locaux ou le nombre de personnes détenues présentes ne permet pas son application ; que le 2° de l'article 106 prévoit que des rapports sur l'encellulement individuel devront être remis au Parlement et devront comprendre en particulier une information financière et budgétaire relative à l'exécution des programmes immobiliers pénitentiaires ;

33. Considérant que, selon les députés requérants, cet article n'a pas sa place en loi de finances rectificative ;

34. Considérant qu'en égard aux dépenses pour le budget de l'Etat qu'entraînerait l'application des dispositions de la loi du 24 novembre 2009 relatives à l'encellulement individuel dont le 1° de l'article 106 prévoit le report, ce 1° de l'article 106 trouve sa place dans la loi de finances rectificative ;

35. Considérant que la disposition prévoyant la remise de rapports d'information au Parlement relatifs à l'encellulement individuel et comprenant en particulier une information financière et budgétaire est une disposition relative à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ; que le 2° de l'article 106 trouve donc sa place dans la loi de finances rectificative ;

36. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le grief tiré de ce que les dispositions de l'article 106 ont été adoptées selon une procédure contraire à la Constitution doit être écarté ;

- Sur certaines dispositions de l'article 60 :

37. Considérant que l'article 60 modifie les articles 200 B, 244 bis A et 1529 du CGI ; qu'il a pour objet de réformer le régime d'imposition des plus-values immobilières des personnes physiques qui ne sont pas fiscalement domiciliées en France et des personnes morales ou organismes dont le siège social est situé hors de France ;

38. Considérant que, dans le cadre de cette réforme, le 1. du paragraphe III bis inséré dans l'article 244 bis A par le c) du 2° du paragraphe I de l'article 60 prévoit que les plus-values réalisées par ces personnes et organismes lors de la cession des biens ou droits immobiliers ou des parts ou actions de sociétés à prépondérance immobilière sont soumises à un prélèvement au taux de 33 1/3 % ; qu'il prévoit toutefois que les personnes physiques, les associés personnes physiques de sociétés, groupements ou organismes dont les bénéfices sont imposés au nom des associés et les porteurs de parts personnes physiques de fonds de placement immobilier mentionnés à l'article 239 nonies sont soumis à un prélèvement au taux de 19% ; que, par dérogation au 1. du paragraphe III bis de l'article 244 bis A, le 2. du même paragraphe prévoit que « le taux est porté à 75% lorsque les plus-values sont réalisées par ces mêmes personnes ou organismes lorsqu'ils sont domiciliés, établis ou constitués hors de France dans un Etat ou territoire non coopératif au sens de l'article 238-0 A » ;

39. Considérant que l'exigence d'égalité devant les charges publiques ne serait pas respectée si l'impôt revêtait un caractère confiscatoire ou faisait peser sur une catégorie de contribuables une charge excessive au regard de leurs facultés contributives ;

40. Considérant que les plus-values assujetties au prélèvement à un taux forfaitaire de 75% sont par ailleurs assujetties aux contributions sociales sur les produits de placement prévues par l'article 16 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996, par l'article L 14-10-4 du Code de l'action sociale et des familles, par l'article 1600-0 F bis du CGI et par les articles L 136-7 et L 245-15 du Code de la sécurité sociale ; que le taux forfaitaire de 75% a pour effet de porter à 90,5% le taux d'imposition sur les plus-values immobilières réalisées par les personnes ou organismes visés au 2. du paragraphe III bis de l'article 244 bis A ; que, par suite, ce régime dérogatoire fait peser sur les contribuables une charge excessive au regard de leur capacité contributive et est contraire au principe d'égalité devant les charges publiques ; que, dès lors, le 2. du paragraphe III bis de l'article 244 bis A du CGI dans sa rédaction résultant du c) du 2° du paragraphe I de l'article 60 doit être déclaré contraire à la Constitution ;

(...)

44. Considérant qu'il n'y a lieu, pour le Conseil constitutionnel, de soulever d'office aucune autre question de conformité à la Constitution,

Décide : 1° Sont contraires à la Constitution les dispositions suivantes de la loi de finances rectificative pour 2014 : le quatrième alinéa du c du 2° du paragraphe I de l'article 60 ; le cinquième alinéa de l'article 72 ; (...) 2° Sont conformes à la Constitution les dispositions suivantes de cette même loi : l'article 1407 ter du CGI, tel qu'il résulte du 3° du paragraphe I de l'article 31 ; le dernier alinéa de l'article 3 de la loi 72-657 du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés, tel qu'il résulte de l'article 46.

c) Observations

I. 2° Sur le champ de la taxe et celui des dégrèvements, rapprocher des réserves du Conseil constitutionnel quant à la taxe sur les locaux vacants (Cons. const. 29 décembre 2012 n° 2012-662 DC, loi de finances pour 2013, cons. 134-139 : RJF 3/13 n° 335, XX).

II Même si le montant total des majorations et modulations pouvait conduire, pour les établissements les plus importants, à une majoration du taux de base de plus de 100%, le taux maximum de la taxe calculé en euros/m² demeurerait dans un rapport avec le chiffre d'affaires ne caractérisant pas une rupture de l'égalité devant les charges publiques.

3) Cons. const. 29 décembre 2012 n° 2012-662 DC, loi de finances pour 2013, cons. 134-139

a) Résumé

XX. Taxe sur les logements vacants (article 16 de la loi). La taxe sur les logements vacants dont le législateur étend le champ, réduit la durée de vacance admissible, relève le taux, tout en exigeant une occupation effective plus importante, n'est constitutionnelle que sous les trois réserves suivantes :

1° Ne sauraient être assujettis à cette taxe des logements qui ne pourraient être rendus habitables qu'au prix de travaux importants et dont la charge incomberait nécessairement à leur détenteur.

2° Ne sauraient être regardés comme vacants des logements meublés affectés à l'habitation et, comme tels, assujettis, en vertu du 1° du paragraphe I de l'article 1407 du CGI, à la taxe d'habitation.

3° Ne sauraient être assujettis des logements dont la vacance est imputable à une cause étrangère à la volonté du bailleur, faisant obstacle à leur occupation durable, à titre onéreux ou gratuit, dans des conditions normales d'habitation, ou s'opposant à leur occupation, à titre onéreux, dans des conditions normales de rémunération du bailleur. Ainsi, doivent être notamment exonérés les logements ayant vocation, dans un délai proche, à disparaître ou à faire l'objet de travaux dans le cadre d'opérations d'urbanisme, de réhabilitation ou de démolition, ou les logements mis en location ou en vente au prix du marché et ne trouvant pas preneur.

b) b) Extraits

134. Considérant que le paragraphe I de l'article 16 modifie l'article 232 du code général des impôts relatif à la taxe sur les logements vacants ; que son 1° donne une nouvelle rédaction de la première phrase du premier alinéa de cet article, relatif à la définition des zones urbaines dans lesquelles cette taxe peut être instituée ; qu'il assouplit les critères qui encadrent l'institution de cette taxe et étend son application aux communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de cent cinquante mille habitants et de moins de deux cent mille habitants ; que son 2° réduit de deux ans à un an le délai de vacance à l'expiration duquel la taxe est due ; que son 3° modifie le tarif et relève le taux de cette taxe en le fixant à 12,5% de la valeur locative la première année d'imposition et 25% à compter de la deuxième ; que le 4° porte de trente jours à quatre-vingt-dix jours consécutifs par an la durée d'occupation d'un logement en deçà de laquelle ce dernier est regardé comme vacant ;

135. Considérant que l'objet de la taxation instituée par les dispositions de l'article 232 du code général des impôts est d'inciter les personnes redevables de cette taxe à mettre en location des logements susceptibles d'être loués ; qu'il résulte des principes constitutionnels d'égalité devant la loi et les charges publiques que la différence de traitement fiscal instaurée par cet article à l'égard des personnes redevables de cette taxe n'est conforme à la Constitution que si les critères d'assujettissement retenus

sont en rapport direct avec l'objectif poursuivi ; que ladite taxation ne peut, dès lors, frapper que des logements habitables, vacants et dont la vacance tient à la seule volonté de leur détenteur ;

136. Considérant, en premier lieu, que ne sauraient être assujettis à cette taxe des logements qui ne pourraient être rendus habitables qu'au prix de travaux importants et dont la charge incomberait nécessairement à leur détenteur ;

137. Considérant, en deuxième lieu, que ne sauraient être regardés comme vacants des logements meublés affectés à l'habitation et, comme tels, assujettis, en vertu du 1° du paragraphe I de l'article 1407 du code général des impôts, à la taxe d'habitation ;

138. Considérant, en troisième lieu, que ne sauraient être assujettis des logements dont la vacance est imputable à une cause étrangère à la volonté du bailleur, faisant obstacle à leur occupation durable, à titre onéreux ou gratuit, dans des conditions normales d'habitation, ou s'opposant à leur occupation, à titre onéreux, dans des conditions normales de rémunération du bailleur ; qu'ainsi, doivent être notamment exonérés les logements ayant vocation, dans un délai proche, à disparaître ou à faire l'objet de travaux dans le cadre d'opérations d'urbanisme, de réhabilitation ou de démolition, ou les logements mis en location ou en vente au prix du marché et ne trouvant pas preneur ;

A4. Pour le logement intermédiaire (LLI) : crise du logement social, retour aux sources

A l'issue d'une enquête aussi minutieuse que de coutume et faisant appel à sa clairvoyance proverbiale autant qu'à sa perspicacité légendaire, Hercule Poirot conclurait que la crise du logement ne doit rien à un accident imprévisible, mais qu'elle résulte d'un crime méthodiquement organisé ! S'agissant de la qualification des faits, sans doute le plus « *British* » des Belges s'avancerait-il quelque peu du point de vue de l'intentionnalité du forfait, difficile à imputer à ses auteurs ; pour autant, les faits constituent par eux-mêmes un faisceau de preuves suffisant pour emporter notre intime conviction. Jugez-en donc !

A l'origine, le logement social est une idée du patronat humaniste chrétien, influencé par la mouvance fouriériste du Saint-Simonisme en vogue sous le Second Empire et aux débuts de la Troisième République conservatrice, que d'aucuns qualifieraient aisément de réactionnaire : celle qui s'est légitimée dans nos campagnes en réprimant les Communards parisiens ! Il s'agit d'éteindre d'emblée la « lutte des classes » menaçante en restaurant, autour de l'entreprise sociale, la communauté professionnelle et humaine des travailleurs : quoi de plus respectable que cet idéal progressiste, inspiré par Pierre-Joseph Proudhon critique véhément du socialisme de Marx taxé de répandre une « philosophie de la misère » ? Mais, parfaitement en phase avec la nouvelle encyclique de Léon XIII, *Rerum Novarum* dans laquelle le pape dénonce fermement la condition ouvrière, fruit du capitalisme industriel.

Cet idéal universaliste, qui rassemble dans des phalanstères constitués autour de « fabriques industrielles » les ouvriers, les contremaîtres et jusqu'aux directeurs dans une communauté familiale et solidaire, annonciatrice de la redécouverte du jardin d'Eden : le familistère de Guise, mais aussi les « Cités – jardins » d'Arcueil, de Suresnes, d'Asnières qui, au nombre d'une quinzaine, encerclent Paris, et celle du Foyer Rémois érigée au « Chemin du Moulin vert ».

Ainsi est né le logement social, porté par une vision universaliste, humaniste et patronale qui donne naissance aux « Habitations à Bon Marché » (HBM) issues d'initiatives privées, encouragées par la loi Siegfried de 1894 qui ouvre l'accès des organismes de logement ouvrier à des exonérations fiscales et aux prêts de la Caisse des Dépôts.

Dès lors, alimentée par le « laboratoire philanthropique » qu'est devenu le « Musée social », une dynamique nouvelle tendant à inscrire le logement social dans l'action publique va se créer à travers les lois Strauss (1906) qui légitiment l'interventionnisme communal en faveur des plus démunis, la loi Bonnevey (1912) qui crée les offices publics d'HBM et que couronne la loi Loucheur (1928) qui décide de l'intervention de l'Etat (central) en instituant une programmation de 200 000 logements sociaux. Entretemps, la Première Guerre mondiale a entraîné le blocage des loyers qui perdurera jusqu'en 1948, illustrant le principe de Lindbeck (1970) selon lequel une telle mesure, hormis par le moyen de bombardements, est le plus sûr moyen de détruire une ville.

Pour autant, les ressources publiques adaptées à cette ambition prométhéenne font défaut et, après la loi Ribot qui crée le Crédit Immobilier pour financer l'accession sociale à la propriété, c'est finalement le plan Courant de 1953 qui s'appuie sur la « participation des employeurs à l'effort de construction » (PEEC) qui mobilise les financements privés pour accompagner la volonté politique de l'Etat. Le logement social va ainsi osciller entre volontarisme public et mobilisation, plus ou moins spontanée, de ressources privées, non sans susciter maintes contradictions.

Héritage de la vocation universaliste originelle, le plafond du revenu ouvrant droit au logement social couvre 80% de la population, alors qu'il ne représente, au tournant du XX^e siècle, que 18% du parc de résidences principales (soit, tout de même, cinq millions et demi d'habitations sur trente-deux millions), ce qui n'est guère éloigné du maximum admissible selon les règles européennes qui tendent à ne pas déséquilibrer le marché au détriment de l'offre privée.

En 2009, la loi Molle a tenté de réduire cet écart abyssal entre les droits subjectifs et l'offre objective en instituant des surloyers auxquels n'échappent que ... 70% de la population !

Sauf qu'auparavant, deux « véhicules législatifs » sont venus accentuer les contradictions : en 2000, la loi « Solidarité et Renouvellement Urbain » (SRU) a institué un *quota* minimal de logements sociaux (20%, bientôt porté à 25% du parc existant) tout en interdisant, de fait, l'accession dans le parc conventionné ancien qui était le seul moyen de refinancer durablement les constructions nouvelles...

Et surtout, la loi « DALO » institue « le droit au logement opposable » qui a pour effet de réserver l'offre de logements sociaux aux publics les plus précaires, c'est-à-dire de les concentrer dans les « quartiers prioritaires de la ville » où le bon sens le plus élémentaire commanderait de fixer, pour accéder au parc social, des « planchers » de revenu, et non des « plafonds » !

Ainsi, le logement social, régi par les Pouvoirs Publics mais principalement financé par les ressources privées du « 1% Logement », s'est détourné de sa vocation universaliste conçue, initialement, au profit du monde des travailleurs, et n'apporte plus de réponse crédible aux classes moyennes. Se trouve ouverte une voie royale au logement intermédiaire, financé par des fonds privés et propice à l'accession à la propriété, à l'issue d'une dizaine d'années d'exploitation locative.

Il reste le plus difficile : aligner le droit sur la réalité, faire prévaloir l'éthique de responsabilité sur l'éthique de conviction qui tend à s'imposer dans les démocraties d'opinion régies par l'émotion, à l'encontre de la Raison promue par les Lumières !

Puisqu'il n'est guère envisageable d'accueillir les 70% de la population éligibles au logement social dans les 20% affectées au « DALO », il ne reste qu'à inclure dans le logement d'intérêt public le logement intermédiaire qui permet de retrouver la vocation universaliste d'origine, au profit notamment des salariés de l'industrie et des services publics, qu'il est convenu de qualifier de « *key workers* ».

Ces logements conventionnés privés, dits « intermédiaires », peut-être ne faudrait-il pas les décompter au titre des quotas de la loi SRU selon une parité parfaite vis-à-vis du logement social (1 pour 1) mais seulement pour moitié (0,5 pour 1) ; mais alors, il serait pour le moins raisonnable de surpondérer l'offre « très sociale » (les PLAI) en les décomptant selon un barème ajusté (1,5 pour 1) de façon à confirmer la priorité sociale de la politique du logement.

Il n'est guère d'autre voie qui permette d'éviter que ne se creuse, en matière de logement comme dans bien d'autres domaines, le fossé entre le discours politique et la réalité, écart qui constitue, aujourd'hui, la principale menace pesant sur l'appréhension du « Bien Public », la « *Res Publica* », jadis la « *Res Publica christiana* », dans l'opinion.

A5. Financement de la transformation des actifs immobiliers : les leçons du Baron Haussmann

Lorsqu'en référence à l'heure de gloire de son grand-oncle à Austerlitz, Charles-Louis-Napoléon Bonaparte, le 2 décembre 1851, réussit un coup d'Etat prévisible depuis son « élection de Maréchal », grâce à l'appui des campagnes, à la Présidence de la République pour un seul mandat de quatre ans, le pays est en retard d'une révolution industrielle (mais aussi agricole), financière et urbaine.

Retard en matière de réseaux de voies ferrées : 10 000 km au Royaume-Uni ; 3 000 km en France, incluant le Paris-Orléans et quelques lignes dans le Nord et dans l'Ouest. Retard en termes de liquidité monétaire et de crédit : pour 1 000 francs de monnaie métallique, 140 francs de billets seulement sont en circulation, dont plus de 100 émis par la Banque de France, versus 1 300 livres « papier » pour 1 000 livres « métal » au Royaume-Uni. Enfin, un million de Parisiens vivent dans une ville à peine sortie du Moyen Age, versus deux millions et demi dans Londres, pourvue du tout-à-l'égout et éclairée au gaz.

Les Saint-Simoniens qui entourent Napoléon III vont apporter une véritable rupture dans tous les domaines, projetant un souffle de modernité au-delà des frontières, avec les canaux de Suez et de Panama initiés par Ferdinand de Lesseps ainsi que les voies ferrées, en Algérie notamment, lancées par Prosper Enfantin...

Pour mettre un terme à l'hégémonie de la « Haute Banque » de la dynastie des Rothschild et de quelques grandes lignées de banquiers d'affaires en situation oligopolistique, les Frères Pereire créent le Crédit Mobilier qui finance les industries en plein essor ainsi que l'extraction minière (Saint Avoir) autant que le tourisme balnéaire (Arcachon, Deauville, Plombières, Aix-les-Bains) et la grande distribution (Le Bon Marche), et le Crédit Foncier destiné à permettre la rénovation de Paris. L'homme chargé de cette immense tâche sera le préfet de la Seine, le Baron Haussmann.

En dix-huit années d'une œuvre inconcevable de nos jours, il va mener à bien la plus grande opération d'urbanisme de l'Histoire de France, rénovant 60% de la surface de Paris, avant de doubler la superficie de la capitale en lui rattachant les communes voisines : Neuilly, Auteuil, Passy, Montmartre, etc. Le bilan est éloquent : sur 30 000 immeubles anciens, près de 20 000 sont démolis et 30 000 rebâties ; 500 km de tout-à-l'égout et d'adduction d'eau courante sont réalisés avec les aqueducs et réservoirs associés ; 65 km de voiries sont ouverts, le boulevard Raspail clôturant cet immense chantier en 1905.

Pour financer l'opération en échappant au contrôle tatillon du Conseil législatif (ancêtre de l'Assemblée nationale sous le Second Empire), constitué de ruraux peu enclins à approuver les emprunts destinés à embellir la capitale, il crée le « Caisse des travaux » qui est soustraite à la compétence parlementaire, ce que Jules Ferry dénoncera comme une illégalité flagrante.

Il met alors en branle un « système » d'une redoutable efficacité. Il exproprie, progressivement, toutes les parcelles interférant, fût-ce à la marge, avec ses projets d'urbanisme, sur la base d'estimations modiques correspondant à l'absence de viabilisation, à la difficulté d'accès et à l'état de vétusté du bâti existant. Le financement est assuré par le Crédit Foncier qui prend également en charge les opérations d'aménagement, en échange de titres émis par la « Caisse des travaux », ainsi que la reconstruction à laquelle sont priés de participer les investisseurs institutionnels. Toutefois, après leur valorisation par le programme d'aménagement, les charges foncières sont revendues à un prix cinq à dix fois supérieur, selon les quartiers, à la valeur d'expropriation.

Ce mécanisme fonctionne admirablement pendant une dizaine d'années jusqu'au moment où, l'Empire connaissant un affaiblissement continu avec sa conversion au libéralisme politique, le Conseil d'Etat s'avise du caractère spoliateur de certaines décisions d'expropriation et les annule ; dès lors, c'est la voie transactionnelle qui prévaudra, laissant à la Ville de Paris, par le truchement de la liquidation de la « Caisse des travaux » avec l'effondrement de l'Empire en 1870, une dette de 1,5 milliard de francs-or, faisant des Parisiens la population la mieux logée et la plus endettée du monde, la première caractéristique compensant la seconde.

Par chance, la Première Guerre mondiale, vient rebattre les cartes des rapports de puissance dans le monde et, concomitamment, des créances et dettes anciennes sur le plan national : en 1926, le franc a perdu 75% de sa valeur-or de 1914 et 85% quelques années plus tard ; les finances de la Ville de Paris sont, pour cette fois, sauvées par une tragédie européenne !

Le premier enseignement intemporel de cette belle histoire, c'est qu'en matière immobilière (et peut-être même, mobilière), toute création de valeur rapide suppose une destruction de valeur préalable. Le second, c'est que l'inflation facilite l'établissement de nouvelles rentes sur les décombres des anciennes : l'histoire des « biens nationaux », sous la Révolution, illustre parfaitement ce principe, les propriétés du clergé, en tous temps, se prêtant admirablement à ce processus de transformation en faveur de nouvelles élites.

S'agissant donc de principes intemporels, il convient de s'en accommoder ; et même plus, d'en tirer profit.

175 ans après le lancement des travaux du Baron Haussmann, nous sommes à la veille d'ouvrir un chantier d'ampleur comparable, d'abord en Ile-de-France, mais qui est appelé à s'étendre rapidement à toutes les métropoles, et même au-delà. C'est celui de la transformation des actifs : ensembles de bureaux durablement vacants (de l'ordre de quatre millions de mètres carrés en Ile-de-France), centres commerciaux à reconfigurer (250 sur le territoire national), immeubles tertiaires utilisés par les services publics à réhabiliter, après adaptation au télétravail et, bientôt à la diffusion de l'intelligence artificielle dans tous les processus de production... Enfin, il faudra envisager les mesures de massification des rénovations thermiques, afin d'engager plus rapidement les provisions budgétaires affectées à « Ma Prime Rénov » ...

Devant ce « mur d'investissement », il convient de s'inspirer des enseignements qui méritent d'être tirés de l'action du Baron Haussmann ; en premier lieu, ce qui fait défaut aujourd'hui, ce ne sont plus les ressources financières, ce sont des projets rentables, et comme la situation financière du pays interdit d'escompter le recours aux fonds publics pour revitaliser le modèle par le subventionnement d'opérations déficitaires, la seule solution envisageable consiste à susciter des projets créateurs de valeur, c'est-à-dire, conformément à la méthode d'Haussmann, de transformation d'actifs préalablement dépréciés.

Les temps ont changé et le Conseil d'Etat veille au respect du droit de propriété, de rang constitutionnel. Dès lors, pour amener les propriétaires d'actifs obsolètes (ou en voie d'obsolescence) à accélérer des prises de décision de « *write off* » inéluctables, la seule voie offerte aux Pouvoirs Publics consiste à adresser des signaux au marché : en conditionnant un mécanisme de défiscalisation des réinvestissements de transformation au niveau de valorisation des « intrants » (c'est-à-dire de la charge foncière) apportés dans le processus de transformation ; en préparant une loi foncière à effet différée de dix-huit à vingt-quatre mois, centrée sur les espaces métropolitains et appliquée aux cessions des

personnes morales, et « sur-fiscalisant » les plus-values réalisées à l'occasion des cessions opérées au-dessus du niveau moyen des charges foncières constatées sur le marché concerné.

Bien sûr, il reste à définir précisément les modalités de mise en œuvre de ce dispositif à « double détente » et pour citer Napoléon « La guerre est un art simple et tout d'exécution ». Mais une relance significative et peu consommatrice de financement public ne sera possible qu'à travers cette vision « haussmannienne » du réaménagement urbain.

A6. Démembrements, vente à réméré et fiducie dans les transformations d'actifs

Depuis un quart de siècle, le thème des démembrements de propriété est de retour, tout particulier sous la forme de la dissociation du foncier et du bâti conçue comme le moyen de faciliter un processus d'accession progressive à la propriété via la constitution d'un droit réel (le bail réel solidaire ou BRS) et, pour la collectivité territoriale concernée, de conserver la maîtrise d'une ressource de plus en plus rare, le foncier constructible dans le tissu urbain.

En arrière-fond de cette tendance apparaît un phénomène récurrent dans l'histoire économique qui est le surenchérissement de la rente foncière dans les espaces métropolitains, qui en vient à peser pour 40%, voire plus, dans le coût d'un programme immobilier.

I. Six siècles auparavant, le système féodal qui avait succédé à l'Empire romain avait aboli le régime de propriété classique (*usus, fructus, abusus*) qui ne fut rétabli que par la Révolution pour promouvoir une dissociation distinguant la propriété « éminente » du sol détenu par une seigneurie politique (laïque ou religieuse) et donnant lieu au versement d'une redevance par le propriétaire « utile » organisant l'exploitation économique du bien, par exemple par des « métayers », ou par des « journaliers », selon les cas.

Le tout est que dans le contexte d'anémie de l'économie et du commerce de la guerre de Cent Ans, le poids des redevances seigneuriales étant devenu excessif, de nombreuses tenures s'en trouvèrent délaissées par « déguerpissement » des tenanciers et Charles VII, parvenu sur le trône, dut se saisir du problème de la « relance » ; comment opéra-t-il, en accord sur ce point avec son rival anglais ? En sacrifiant les redevances dues aux propriétaires « éminents » au profit de la création de richesses, c'est-à-dire des flux de revenus, par les propriétaires « utiles ».

Ce précédent, jamais démenti par la suite, a condamné les démembrements, dans notre pays, en tant que mode général de gestion de la propriété foncière, conduisant à réserver au financement par l'impôt, c'est-à-dire par des personnes publiques, la détention durable de sols grevés des droits réels du propriétaire « utile », c'est-à-dire du bâti acquis par des possesseurs privés. Ainsi, la puissance publique assume-t-elle le prix de ses faiblesses ; après avoir favorisé l'inflation foncière par une politique constante de solvabilisation de la demande (Cf. Pinel), elle s'est efforcée de palier ses effets à travers la création d'organismes fonciers solidaires (OFS) destinés à porter la « propriété éminente » d'actifs devenus trop onéreux, eu égard au pouvoir d'achat de l'acquéreur médian.

L'ensemble de ces considérations conduisant à distinguer deux types de démembrements, selon l'horizon considéré :

- Un démembrement à long terme, dont l'horizon est supérieur à quinze ans et qui, dans les faits, ne peut être assumé que par un financement public ou parapublic (PEEC) eu égard au risque de non remboursement de la charge foncière par le possesseur du bien impécunieux, dont l'éviction par décision de justice paraît fort improbable.

- Un démembrement à court terme, pour une durée d'une dizaine d'années, voire au maximum pour quinze ans, incluant une option de cession du bâti à un bailleur institutionnel (avec maintien dans les lieux de l'occupant devenu locataire) ou de rachat de la charge foncière, à cette échéance.

En d'autres termes, le démembrement doit correspondre à une période transitoire (Cf. le PSLA, quelque peu détourné de sa finalité du fait du taux de TVA de 5,5%, très avantageux), la valorisation du bien n'étant rendu possible que par la reconstitution de la pleine propriété.

II. C'est dans cette perspective qu'une nouvelle dynamique pourrait être amorcée dans le cadre de la transformation d'actifs immobiliers. Le champ d'application de transferts de propriété « réversibles » pourrait s'appliquer à divers scénarii :

- La transformation d'actifs détenus par des SCPI, dans l'hypothèse où les souscripteurs souhaiteraient conserver tout ou partie des actifs transformés.
- La mise aux normes de copropriétés ou de patrimoines privés détenus par des propriétaires ne disposant pas des ressources nécessaires pour financer une rénovation thermique.

Dans ce cadre, diverses formules pourraient être explorées :

- La vente à réméré de la nu-propriété du bien ;
- La constitution d'une fiducie destinée à externaliser la requalification des actifs, sous condition de dédommagement du fiduciaire, de manière à restaurer la commercialité du bien.

Le développement de formules susceptibles de mobiliser des financements de marché doit s'inscrire dans un cadre légal clarifié et dans la perspective d'un remembrement à court/moyen terme. L'hypothèse d'une reprise par un bailleur institutionnel et du maintien dans les lieux du propriétaire sous statut locatif doit alors être sérieusement envisagé.

A7 Revue de presse

Revue de presse rétrospective, l'occasion d'une simple crise conjoncturelle, alors les technologies numériques n'étaient guère diffusées et que les métropoles naissantes n'avaient pas atteint un point de saturation.

Articles parus en 1994, année de parution du rapport Darmon

Les Echos – En dépit de la chute des prix, la construction de bureaux s'est emballée en 1993

Mercredi 26 janvier 1994

Alors que la crise immobilière s'est déclenchée à la mi-1990 pour ne cesser de s'aggraver depuis, la construction de bureaux n'a jamais été aussi forte que l'année dernière.

Avec 14,42 millions de mètres carrés de bureaux, Paris concentre 40 % des bureaux de l'Ile-de-France, selon les statistiques de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la Région Ile- de-France, et la volonté de la Ville de Paris de donner un coût d'arrêt à la construction de bureaux apparaît bien tardive. Dans une étude sur les bureaux parisiens publiée début janvier, l'Observatoire régional de l'immobilier d'entreprise (ORIE) souligne que de 1985, l'année de suppression de l'agrément-construteur, à la fin 1992, plus de 1,4 million de mètres carrés de bureaux ont été mis en chantier dans la capitale : 722.000m² dans les arrondissements de l'Ouest, 158.000 m² dans le Centre et 546.000 m² à l'Est.

L'Observatoire ajoute que si 1985 a été le point de départ de l'envol de la construction de bureaux en Ile- de- France, à Paris il a fallu attendre 1989, au plus fort de la spéculation immobilière. Cela explique beaucoup des déconvenues enregistrées par les banques et les promoteurs. Rappelons que, de juillet 1987 à juillet 1990, les prix de vente des bureaux et des logements ont doublé. Et dans le fameux « triangle d'or », ils ont quadruplé entre 1985 et juillet 1990 ! Quand en 1985, le mètre carré se vendait 25.000 francs avenue Montaigne, il atteignait le record de 110.000 m² fin 1988 !

Alors que, dans l'Ile-de-France, la construction de bureaux ne cesse de décroître depuis 1991, les mises en chantier se sont accélérées à Paris au cours des trois dernières années. La capitale se trouve donc dans une situation paradoxale, avec un niveau très élevé de stocks de bureaux vacants, représentant environ 21 % du total des surfaces vides de l'Ile-de-France, et une production qui reste forte. De 1990 à 1992, les promoteurs ont ainsi engagé la construction de plus de 1 million de mètres carrés, dont 585.000 m² compensent de fait la démolition de bureaux jugés obsolètes. Et, en 1993, trois ans après le déclenchement de la crise immobilière, la construction ne ralentit toujours pas. Au contraire, avec 315.000 m² de bureaux autorisés et 337.000 m² mis effectivement en chantier, la ville enregistre le plus haut niveau de construction de la décennie (voir graphique).

Ces mises en chantier ont un peu profité à l'Est parisien. Selon l'ORIE, c'est le douzième arrondissement qui a enregistré le plus de changements depuis 1985 avec la création des ZAC de Bercy et de Reuilly. Par contre dans le neuvième, la différence entre les démolitions et reconstructions aboutit à un solde net négatif (- 14.200 m²). Dans le huitième, le solde démolition-construction est légèrement positif (+ 8.800 m²). Ces deux arrondissements gardent très nettement leur vocation de quartier d'affaires puisqu'ils totalisent toujours 33 % des bureaux intra-muros. Le rééquilibrage vers l'Est parisien est encore timide. Dans huit arrondissements, la surface de bureaux mise en chantier depuis 1985 est restée inférieure à 10.000 m², soit 12 % du total des opérations commencées à Paris.

Sachant que plus de 90 % des bureaux lancés depuis 1985 le sont en blanc, le stock de bureaux vacants n'a jamais été aussi abondant. A la fin de 1993, Bourdais l'estimait à 1,3 million de mètres carrés, sachant que 400.000 m² vont encore alourdir cette donne en 1994. Les grands programmes comme Atlantique Montparnasse, Etoile/Saint-Honoré, Chancelier Adenauer, Washington Piazza attendent le client. L'année dernière, la demande placée n'a, selon Bourdais, pas dépassé 400.000 m². La ville a donc tout intérêt à encourager les propriétaires à transformer leurs bureaux vides en logements.

Le Monde – Les 24 propositions du rapport Darmon : 800 000 mètres carrés recyclables, l'Etat doit aider à transformer des bureaux en logements

Jeudi 15 septembre 1994

Il est possible de transformer environ 800 000 mètres carrés de bureaux vides en logements, dont la moitié à Paris, mais l'Etat doit aider financièrement ces opérations, estime un rapport rendu public mercredi 14 septembre.

Transformer les bureaux vides en logements. Lorsque l'idée est apparue la première fois, à la fin 1992, elle a suscité un torrent de scepticisme. Ensuite, certains l'ont vue comme une panacée permettant de résoudre à la fois les gigantesques stocks de bureaux vacants (5 millions de mètres carrés, majoritairement en région parisienne) et la pénurie chronique de logements. Pour se faire une idée exacte sur le sujet, le ministre du logement, Hervé de Charette, a donc demandé il y a quelques mois à Jacques Darmon, président de la Banque de financement et de Trésorerie, un rapport, publié mercredi 14 septembre.

Cette transformation est tout à fait possible et, bien menée, elle permettrait de résoudre 40 % du « stock structurel » de bureaux (c'est-à-dire des mètres carrés excédentaires par rapport à ce que justifie la fluidité normale du marché), que l'auteur estime à environ 2 millions de mètres carrés. Ces 800 000 mètres carrés recyclables seraient situés pour moitié à Paris (soit l'équivalent d'une année de construction neuve de logements dans la capitale).

Contrairement à une idée répandue, ils ne se trouveraient pas dans les immeubles haussmanniens, anciens logements transformés une première fois en bureaux, qui continuent d'être recherchés. M. Darmon distingue, en revanche, deux autres « gisements » : les bureaux anciens de certains quartiers résidentiels, bien insérés dans le tissu urbain et donc, faciles à reconverter ; ceux situés dans des zones périphériques mal situées et qui exigent un important accompagnement de la collectivité (transports, équipements publics...).

Vu leur coût, les opérations de transformations ne pourront toutefois se faire sans l'aide de l'Etat, surtout lorsque les bureaux concernés appartiennent à de petits propriétaires qui doivent déjà se résoudre à accepter une décote importante de leur bien ou de sa rentabilité. Le rapport propose donc vingt-quatre mesures de deux natures : d'une part, une levée de toute une série d'obstacles légaux et réglementaires freinant ou empêchant la transformation ; d'autre part, une aide sonnante et trébuchante, temporaire et facile à comprendre.

Parmi les premières, l'auteur propose une exemption de permis de construire dans certains cas et la dispense de créer un parking pour chaque logement créé. Dans les secondes, on relèvera notamment une subvention temporaire de 1 000 francs par mètre carré transformé, plafonnée à 50 ou 60 000 francs par logement créé et la possibilité de déduire du revenu foncier les dépenses d'amélioration destinées à transformer un local en logement.

Estimant que tout logement transformé peut être considéré comme du neuf, M. Darmon propose notamment que les premiers acheteurs puissent bénéficier de la déduction fiscale dite " Quilès-Méhaignerie ". De même, les acquéreurs de bureaux destinés à être transformés en logements se verraient appliquer des droits de mutation à taux réduit des logements.

Le Monde – Prochaines mesures pour transformer des bureaux en logements
Vendredi 16 septembre 1994

La transformation des bureaux en logements est " un devoir national ", a estimé, mercredi 15 septembre, le ministre du logement, Hervé de Charette, lors de la présentation du rapport Darmon sur ce sujet (le Monde du 15 septembre). " Dans la mesure où cette transformation est techniquement faisable, peut-on accepter de rester l'arme au pied alors que, dans le même temps, perdure la crise du logement social et du logement tout court ? ", s'est interrogé M. de Charette. Le rapport Darmon estime que 800 000 mètres carrés de bureaux vides peuvent être reconvertis en logements, dont la moitié à Paris. La mesure la plus spectaculaire qu'il préconise est une prime temporaire de 1 000 francs au mètre carré, plafonnée, qui coûterait, selon l'auteur, 250 millions de francs en trois ans. Le ministre devrait prendre des décisions avant la fin de l'année.

Les Echos supplément immobilier – Premières réalisations et beaucoup de projets : recyclage des bureaux en logements : le doute

Jeudi 22 septembre 1994

Des projets de plus en plus nombreux, des opérateurs qui se laissent convaincre, un ministre décidé à aller de l'avant : l'idée de transformer des bureaux en logements entre peu à peu dans les esprits et dans les faits. Mais le scepticisme domine toujours chez les opérateurs. Etat des réflexions une semaine après la publication du rapport Darmon.

« Quand il n'est plus possible de louer un bureau à plus de 1.400 francs le mètre carré par an, il vaut mieux le transformer en logement. » Samir Rayess, le patron d'UFFI, un « poids lourd » de l'immobilier avec un parc géré de plus de 5 millions de mètres carrés de bureaux, a décidé de franchir le pas. Son projet - créer 48 logements PLA ou PLI dans un ancien immeuble de bureaux à Chatou (Yvelines) - a d'ailleurs été primé cet été par le plan construction et architecture (PCA). Avec, comme principaux arguments : l'écart de loyer entre logement et bureau s'atténue, la demande des entreprises se concentre sur le neuf et les centres-villes.

Devenus obsolètes, de petits immeubles d'entreprise situés en périphérie se découvrent ainsi une nouvelle vocation. A Vaucresson (Hauts-de-Seine), le cabinet d'architectes 2AD propose la mutation de 3.500 m² de bureaux en une cinquantaine de logements locatifs. « Le cadre résidentiel, entouré d'espaces verts, encourage cette opération », dit un des concepteurs, qui ajoute que le projet revient « 25 % moins cher que la construction neuve ». A Rouen, en plein centre-ville cette fois, la Caisse régionale d'assurance-maladie a réalisé 142 logements d'étudiant dans un immeuble de bureaux, avec une subvention de la ville (2 millions de francs). L'ensemble sera inauguré le 1^{er} octobre prochain.

De telles expériences se multiplient aujourd'hui avec la bénédiction du PCA qui peut financer les études de faisabilité (jusqu'à 40.000 francs). Leur aspect expérimental l'emporte encore souvent sur leur viabilité économique. Qu'importe : jusqu'à présent, les projets recensés n'émanaient que de la Régie Immobilière de la Ville de Paris (RIVP), qui bénéficie de prêts intéressants de la mairie (Les Echos Immobilier du 21 avril). Seuls les pouvoirs publics croyaient vraiment aux vertus de ces transformations, à la fois pour résorber les stocks de bureaux vides et pour résoudre la crise du logement.

800.000 m² à transformer en dix ans

Dorénavant les professionnels de l'immobilier suivent de près ces initiatives, tout en gardant l'oeil rivé sur leur calculatrice. La rentabilité d'abord. De ce point de vue, Auguste-Thouard est sans doute l'un des premiers à envisager sérieusement la question. La transformation de bureaux en logements, notamment à Paris, devient économiquement intéressante, juge ainsi Jean-Marie Forestier, président du directoire d'Habitat Foncier (ATHF), filiale du groupe. Car, après des baisses importantes, le prix des bureaux se retrouve aujourd'hui au niveau et parfois même en dessous de celui des logements. « Le loyer moyen d'un appartement parisien est de l'ordre de 1.200 francs/m² /an, et celui d'un bureau s'en rapproche », précise Jean-Marie Forestier.

La valeur vénale des bureaux de la capitale tend elle-même à devenir inférieure à celle des logements, ajoute-t-il. Et de citer l'exemple de l'opération réalisée récemment par le Sultan de Brunei, qui vient de racheter les anciens bureaux d'IBM, place Vendôme, une des adresses les plus cotées de Paris, pour en faire des appartements. Une opération de prestige uniquement ? Elle révèle cependant un nouvel état d'esprit de la part des acteurs du marché.

Le gouvernement milite en ce sens, au nom d'un « impératif économique et social » à assumer d'urgence. On ne peut en effet opposer indéfiniment 4 millions de mal-logés à 5 millions de mètres carrés de bureaux vides en région parisienne. Un chiffre donné la semaine dernière, lors de la présentation du rapport Darmon, est éloquent : la valeur vénale du parc de bureaux parisiens s'élève à 800 milliards de francs. Toute mesure à même de rééquilibrer le marché et donc de limiter la baisse de cette valeur (une décote de 20 % « pèse » 160 milliards) est bienvenue...

Un premier coup de pouce a été donné dans la loi Habitat adoptée en juillet dernier. Désormais, il est impossible de revenir pendant treize ans à l'affectation primitive d'un bureau transformé en logement, sans autorisation préfectorale. La loi accorde également une réduction d'impôts pour investissement locatif (réduction Méhaignerie représentant 10 % du prix de l'acquisition dans la limite de 30.000 francs pour un célibataire, le double pour un couple marié, à étaler sur deux ans), sous réserve que l'opération soit réalisée avant fin 1997.

Une rentabilité incertaine

Il y a tout juste un an, la Ville de Paris s'était, elle aussi, engagée en faveur des transformations. Les élus avaient alors décidé, dans le cadre de l'élaboration du nouveau plan d'occupation des sols (POS), d'exonérer ces opérations de l'obligation de créer des places de stationnement. En attendant, la compensation financière à verser en cas de non-réalisation des parkings a été ramenée de 50.000 francs au montant symbolique de 10 francs.

Le rapport Darmon va plus loin. Pour transformer 800.000 m² de bureaux en Ile-de-France en dix ans, le document propose une série de simplifications administratives et d'incitations financières. Une prime de 1.000 francs par mètre carré transformé, plafonnée à 60.000 francs, va ainsi être prochainement soumise au législateur : en quelque sorte, un dispositif semblable à la « prime d'arrachage » accordée aux viticulteurs. Le document suggère que ces opérations bénéficient également des mêmes droits que la construction de logements classiques (accès aux prêts, avantages fiscaux).

En dépit de ces avancées, le scepticisme reste de règle parmi les opérateurs immobiliers. Echaudés par la crise immobilière, banquiers et investisseurs institutionnels n'apparaissent guère pressés de se lancer dans l'aventure ; au bout de leurs comptes, la rentabilité ne paraît pas garantie sur facture. C'est qu'en termes de revenus annuels de location les appartements ne l'emportent toujours pas sur les bureaux à Paris. Avec une moyenne de 100 francs/m²/mois pour la location d'un appartement, soit 1.200 francs/m²/an, on est encore loin des 2.000 francs que peut rapporter en moyenne un mètre carré de bureau. « Sans compter les charges qui pèsent sur les propriétaires de logements, soit une perte supplémentaire de 20% », souligne Michel Pariat, directeur du département des investissements à l'UAP.

Parcours du combattant

S'y ajoute le fait qu'un immeuble de bureau, moins cher à l'achat, sera plus rapidement rentabilisé que son équivalent destiné à l'habitation. Patrick Dallemagne, de la Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM), faisait récemment état d'une étude démontrant que la rentabilité locative brute d'un bureau (7,5% à 8%) restait très largement supérieure, de l'ordre de 60%, à celle du logement dit du « secteur libre » (5% à 5,5%). « Transformer un bureau en logement revient à diviser par deux ou trois la rentabilité nette et à perdre sur la valeur vénale du bien », concluait l'expert.

Résultat : à Paris, mises à part les opérations de la ville, les seules grandes transformations de bureaux en logement ne se font souvent que par le jeu des compensations. La Société Générale a ainsi entrepris la reconversion de 5.000 m² de bureaux en 76 logements dans le 16^e et le 9^e arrondissements, en échange d'une surface équivalente au Trocadéro pour un centre tertiaire. Mais les surcoûts sont importants. De 6.000 francs le mètre carré pour une construction traditionnelle, on passe en effet couramment à 10.000 francs pour une réhabilitation, en raison notamment de la hauteur des plafonds.

Sachant que les appartements réalisés, d'une surface moyenne de 100 m², ont, avec des loyers de 10.000 à 14.000 francs par mois, quelque difficulté à trouver preneur.

Il est vrai que les résultats des calculs économiques sont radicalement différents selon que l'on se situe dans les beaux quartiers parisiens (la valeur du bureau y excède largement celle du logement) ou dans la périphérie de la capitale, voire en province.

Incertaine, la transformation requiert en outre des trésors d'énergie. Un véritable parcours du combattant ! Des règlements de copropriété à modifier en cas d'immeubles mixtes, au problème du non-

remboursement des taxes sur les bureaux amenés à disparaître, le chemin est semé d'embûches administratives. Entre les déclarations d'intention et la réalité, le fossé peut être important. Aucune réponse n'a enfin été apportée à la demande de remboursement de la TVA, lors de travaux de transformation, sujet de préoccupation souvent exprimé par les opérateurs.

Bien que convaincu des atouts de la formule, qui permet de contourner l'écueil du foncier, le président de la Fédération nationale du bâtiment, Jean Domange, juge que la transformation de bureaux en logements « ne va pas bouleverser le paysage de l'immobilier ». « Il faut laisser le marché évoluer de lui-même, conclut de son côté Alain Lambolley, président de la Sogeprom, filiale de promotion de la Société Générale. Les beaux immeubles garderont leur destination, alors que les mal fichus redeviendront, selon les cas, bureaux ou logements. » Le débat entre les adeptes de la transformation et les sceptiques a encore de beaux jours devant lui.

Les Echos – L'encombrant trésor immobilier des services publics

20 octobre 1994

Les administrations et les grandes entreprises publiques ont pris conscience de la valeur de leur patrimoine. L'immobilier devient un poste stratégique, comme dans le privé. Valorisation, transformation, promotion, commercialisation ? Comment disposer des biens publics ?

A chacun son boulet. Si les promoteurs privés se débattent avec des millions de mètres carrés vides, les administrations et les entreprises publiques sont assises, elles, sur un encombrant trésor. Des immeubles, des terrains, d'anciens sites industriels souvent en centre-ville, un patrimoine qu'il ne s'agit plus seulement de posséder, mais de gérer.

Cette volonté de mettre en place une politique immobilière a moins de dix ans. Elle a été inspirée à la SNCF par la LOTI (loi d'orientation des transports intérieurs) de 1982 et, à d'autres entreprises publiques, par la prise de conscience que la rentabilité de l'activité immobilière pourrait aider à rééquilibrer les comptes d'exploitation. Elle paraît d'autant plus nécessaire aujourd'hui que les biens de l'Etat (répertoriés dans le TGPE, le tableau général des propriétés de l'Etat, à la direction générale des Impôts) ont longtemps été peu entretenus, ses locaux mal adaptés à l'évolution des conditions de travail, ses terrains inutilisés souvent laissés en friche.

« Les préoccupations sont pourtant les mêmes parmi les professionnels de l'immobilier, qu'ils soient publics ou privés : ne pas perdre d'argent et si possible en gagner », explique Georges du Halgouet, directeur général adjoint chez Bourdais. Lorsqu'il s'agit de locations, les administrations tentent de renégocier les baux. En cas de cession ou d'achat, les procédures sont plus longues parce que le public souffre d'une certaine inertie et ne peut disposer librement d'un bien qui appartient à l'Etat. Mais le secteur s'est doté, depuis peu, de structures adéquates, très efficaces. »

Inventer de nouveaux usages

Le secteur public est confronté aux mêmes efforts d'économie et de meilleure gestion que les entreprises, pour lesquelles l'immobilier représente désormais le deuxième poste après les salaires. Mais l'administration ne se bat pas tout à fait avec les mêmes armes. Si un ministère ou un établissement public peut décider, seul, de vendre un immeuble ou un terrain, c'est au service des Domaines, à la direction générale des Impôts, que revient la délicate estimation. « L'avis que nous donnons représente la garantie que des biens publics ne seront pas bradés, précise Jean Lemierre, directeur général des Impôts. Nos experts calculent une valeur de référence qui correspond au prix du marché. Notre avis n'est pas impératif, mais il est respecté dans la majorité des cas. »

En fait, selon certains directeurs immobiliers, les Domaines ont plutôt la réputation d'être décalés par rapport à ce marché. Trop bas en période de hausse, trop haut en période de faibles transactions, bref, pénalisant pour un patrimoine qui, vu son état ou sa taille, est déjà difficile à vendre.

Qu'il s'agisse de gares de triage désaffectées, d'entrepôts, d'anciennes usines à gaz, ces hectares publics ne sont pas cessibles en l'état. Quand ils ne sont pas inaliénables, comme les 985 hectares constructibles qu'Aéroports de Paris (ADP) gère et aménage grâce à une AOT, une autorisation d'occupation temporaire du domaine public, délivrée pour soixante-dix ans au maximum.

En accord avec les communes sur lesquelles ses terrains sont implantés, l'Etat doit d'abord les déclasser et les réintégrer au plan d'occupation des sols en leur inventant un nouvel usage (espaces verts, zone d'activité, ZAC...). La procédure est longue, complexe et suppose de multiples négociations avec des maires, pressés de récupérer, en dépensant le moins possible, des emplacements intéressants pour des opérations immobilières. Elle est menée aujourd'hui par des structures que des établissements, comme la SNCF, la RATP, EDF ou GDF, entre autres, ont mises en place.

H4 Valorisation (EDF), Espaces Ferroviaires, la Société Foncière et Immobilière du Gaz (SFIG), sont des filiales qui achètent les terrains de leur société mère, parfois en concurrence avec d'autres promoteurs.

A elles, ensuite, de viabiliser ces hectares, de financer des études d'aménagement, de mener la discussion avec la collectivité locale pour les revendre au meilleur prix. « Nos objectifs annuels varient évidemment en fonction des prix du marché, explique Jean-Pierre Pronost, directeur de l'aménagement à la SNCF, mais les contrats de plan signés avec l'Etat indiquent les ordres de grandeur : 600 millions à tirer des ventes, 800 millions des concessions et des revenus des loyers. Cela paraît négligeable pour un chiffre d'affaires de 57 milliards de francs, beaucoup moins par rapport à l'excédent brut d'exploitation qui est de 7 milliards. »

Jusqu'à la promotion

La Poste, par le biais de sa toute jeune direction nationale de l'immobilier, a cédé en 1993 pour 300 millions d'actifs. Objectif : de 400 à 500 millions au cours des trois prochaines années. Ce « service à compétences nationales », qui n'est pas une filiale, ne vend rien sans avoir étudié et créé au préalable des droits à construire. Mais il refuse pour l'instant d'aller plus loin. H4 ou Espaces Ferroviaires, de leur côté, vont jusqu'à la promotion ou la copromotion et la commercialisation, avec deux avantages évidents sur des sociétés immobilières privées : un portage foncier nul et une très bonne connaissance des terrains, comme du fonctionnement du propriétaire.

Soucieux d'une bonne gestion sur tout le territoire, les établissements publics commencent également à imposer à leurs directions régionales une politique de loyers internes. « Pour l'instant, les frais d'amortissement qui sont pris en charge par les chefs d'unité d'exploitation ne reflètent absolument pas la valeur patrimoniale du bâti, souligne Daniel Paccoud, directeur de la SFIG. Ils sont voisins de zéro dans l'ancien, chers dans le neuf. A partir de janvier 1995, un loyer sera calculé en fonction de la valeur actualisée au prix du marché des mètres carrés utiles. Il s'agit évidemment de flux internes mais qui permettront aux directions régionales de décider seules de se regrouper sur moins de mètres carrés pour faire des économies. »

L'inertie n'est pas forcément un frein

Les administrations n'en sont pas encore là. Globalement, la tendance est plutôt au resserrement des effectifs (- 1,5 % par an dans la fonction publique) et à la rationalisation de l'occupation des surfaces. L'Université s'étend (et vient de racheter 19.000 mètres carrés à IBM à Boulogne), l'Assistance Publique-Hôpitaux de Paris manque de place et construit des logements pour son personnel dès qu'elle parvient à dégager des réserves foncières. A ces deux exceptions près, les organismes publics, lorsqu'ils le peuvent, essaient plutôt de regrouper leurs implantations et de s'inventer une gestion. Mais leur mission s'arrête le plus souvent là où commence le risque. Et la plupart n'ont même pas encore atteint la première étape, celle de l'inventaire, sans parler des outils de valorisation : une stratégie et des spécialistes pour l'appliquer.

La question ne se pose même pas pour certains, comme la Justice, dont 80 % du parc est « à usage indéfini », ayant donc tous les droits du propriétaire sauf la vente. Les Armées, dont la restructuration implique la cession de terrains militaires immenses, sont allées plus loin mais pas jusqu'à l'aménagement. Et il n'est pas si fréquent qu'une société d'économie mixte ou même une ville soit prête à acheter en bloc plusieurs centaines d'hectares dont il faudra ensuite financer la transformation. « C'est aussi un manque à gagner pour l'Etat qui est obligé de vendre à bas prix, ajoute Alain Villaret, chef de la mission pour la réalisation des actifs immobiliers au ministère de la Défense. Mais, pour l'instant, ni l'aménagement ni la promotion ne sont envisagés. Les établissements publics peuvent mettre en place des filiales. Pour les administrations, c'est plus compliqué. »

Jusqu'à il y a peu, celles-ci n'avaient d'ailleurs aucun intérêt à aller se loger ailleurs, mieux ou moins cher. C'est seulement depuis la circulaire Cresson de février 1992 qu'elles sont autorisées à réintégrer dans leur budget propre 90 % de la recette d'une cession immobilière. Avant cette date, l'argent retournait dans les caisses de l'Etat qui décidait de sa nouvelle affectation.

« Aujourd'hui, la circulaire est appliquée dans le cas de transactions public-privé, explique Michel Malieu-Lassus, chef du service des opérations fiscales et foncières à la DGI. En cas de transfert d'une administration à l'autre, en revanche, la recette n'est pas immédiatement réaffectée. »

Les opérations à tiroirs - un organisme remplacé par un autre qui laisse à son tour des locaux vides - sont pourtant les plus fréquentes. Et, dans l'autre cas, les grands et beaux immeubles classés dans la catégorie " locaux administratifs ", qu'ils soient fonctionnels ou non, se vendent nettement moins cher que des bureaux commerciaux, la décote variant de 10 à 30 %, selon les arrondissements, à Paris. Là aussi, il faut donc prévoir un nouvel usage (du logement, par exemple, comme sur les terrains libérés à Paris par la SNCF et la RATP) et inclure les études dans les coûts de la transaction.

Heureusement l'administration jouit quand même d'un avantage en temps de crise : son inertie. « En période de hausse forte, l'Etat ratait toutes les bonnes affaires car les arbitrages, qui remontent parfois jusqu'à Matignon, prenaient trop de temps. Au contraire, aujourd'hui, l'Etat propriétaire peut patienter, peut négocier ; en attendant, il ne paie rien », explique Georges du Halgouet.

Stratégie propre à chaque ministère, outils différents ou inexistants... C'est, entre autres, contre ce manque de cohérence que s'élève le rapport Picq sur la modernisation de l'Etat, en prônant la création d'une " direction des politiques immobilières " rattachée à Bercy. Elle pourrait se charger de la valorisation du patrimoine administratif, en ne se cantonnant pas au rôle d'expert des Domaines. En revanche, elle laisserait aux établissements publics toute latitude de gestion, en accord avec les contrats d'objectifs pluriannuels passés avec l'Etat.

Peser sur le marché

Cette solution ne déplairait sûrement pas aux directeurs de filiales ou de départements immobiliers qui se réunissent régulièrement en un « club de l'immobilier public » : ce club leur permet d'analyser des opérations et des stratégies tout en se refusant le rôle d'un groupe de pression. Vu le nombre de mètres carrés que cette association très informelle représente, elle pourrait peser sur le marché. Chacun de ces grands propriétaires souhaite, en fait, pouvoir - indépendamment de la tutelle commune, l'Etat - décider de sa politique et de sa rentabilité. Reste à savoir pour quel réinvestissement.

La valorisation du patrimoine permet de dégager des revenus, de financer des projets, d'équilibrer des comptes. On voit déjà se développer, notamment par le biais de sociétés d'HLM, des opérations de construction. S'il paraît logique qu'ADP se diversifie vers l'immobilier, quelle légitimité la SNCF, GDF ou EDF auraient-ils à développer la promotion ? Sans doute pour « sauver » des biens publics qu'il n'est pas plus légitime de laisser à l'abandon. Mais est-ce là le métier de ces grands établissements ?

Les Echos supplément immobilier – Premières réalisations et beaucoup de projets : recyclage des bureaux en logements : le doute

Jeudi 22 septembre 1994

Des projets de plus en plus nombreux, des opérateurs qui se laissent convaincre, un ministre décidé à aller de l'avant : l'idée de transformer des bureaux en logements entre peu à peu dans les esprits et dans les faits. Mais le scepticisme domine toujours chez les opérateurs. Etat des réflexions une semaine après la publication du rapport Darmon.

« Quand il n'est plus possible de louer un bureau à plus de 1.400 francs le mètre carré par an, il vaut mieux le transformer en logement. » Samir Rayess, le patron d'UFFI, un « poids lourd » de l'immobilier avec un parc géré de plus de 5 millions de mètres carrés de bureaux, a décidé de franchir le pas. Son projet - créer 48 logements PLA ou PLI dans un ancien immeuble de bureaux à Chatou (Yvelines) - a d'ailleurs été primé cet été par le plan construction et architecture (PCA). Avec, comme principaux arguments : l'écart de loyer entre logement et bureau s'atténue, la demande des entreprises se concentre sur le neuf et les centres-villes.

Devenus obsolètes, de petits immeubles d'entreprise situés en périphérie se découvrent ainsi une nouvelle vocation. A Vaucresson (Hauts-de-Seine), le cabinet d'architectes 2AD propose la mutation de 3.500 m² de bureaux en une cinquantaine de logements locatifs. « Le cadre résidentiel, entouré d'espaces verts, encourage cette opération », dit un des concepteurs, qui ajoute que le projet revient « 25% moins cher que la construction neuve ». A Rouen, en plein centre-ville cette fois, la Caisse régionale d'assurance-maladie a réalisé 142 logements d'étudiant dans un immeuble de bureaux, avec une subvention de la ville (2 millions de francs). L'ensemble sera inauguré le 1er octobre prochain.

De telles expériences se multiplient aujourd'hui avec la bénédiction du PCA qui peut financer les études de faisabilité (jusqu'à 40.000 francs). Leur aspect expérimental l'emporte encore souvent sur leur viabilité économique. Qu'importe : jusqu'à présent, les projets recensés n'émanaient que de la Régie Immobilière de la Ville de Paris (RIVP), qui bénéficie de prêts intéressants de la mairie (Les Echos Immobilier du 21 avril). Seuls les pouvoirs publics croyaient vraiment aux vertus de ces transformations, à la fois pour résorber les stocks de bureaux vides et pour résoudre la crise du logement.

800.000 m² à transformer en dix ans

Dorénavant les professionnels de l'immobilier suivent de près ces initiatives, tout en gardant l'oeil rivé sur leur calculatrice. La rentabilité d'abord. De ce point de vue, Auguste-Thouard est sans doute l'un des premiers à envisager sérieusement la question. La transformation de bureaux en logements, notamment à Paris, devient économiquement intéressante, juge ainsi Jean-Marie Forestier, président du directoire d'Habitat Foncier (ATHF), filiale du groupe. Car, après des baisses importantes, le prix des bureaux se retrouve aujourd'hui au niveau et parfois même en dessous de celui des logements. " Le loyer moyen d'un appartement parisien est de l'ordre de 1.200 francs/m² /an, et celui d'un bureau s'en rapproche ", précise Jean-Marie Forestier.

La valeur vénale des bureaux de la capitale tend elle-même à devenir inférieure à celle des logements, ajoute-t-il. Et de citer l'exemple de l'opération réalisée récemment par le Sultan de Brunei, qui vient de racheter les anciens bureaux d'IBM, place Vendôme, une des adresses les plus cotées de Paris, pour en faire des appartements. Une opération de prestige uniquement ? Elle révèle cependant un nouvel état d'esprit de la part des acteurs du marché.

Le gouvernement milite en ce sens, au nom d'un « impératif économique et social » à assumer d'urgence. On ne peut en effet opposer indéfiniment 4 millions de mal-logés à 5 millions de mètres carrés de bureaux vides en région parisienne. Un chiffre donné la semaine dernière, lors de la présentation du rapport Darmon, est éloquent : la valeur vénale du parc de bureaux parisiens s'élève à 800 milliards de francs. Toute mesure à même de rééquilibrer le marché et donc de limiter la baisse de cette valeur (une décote de 20 % « pèse » 160 milliards) est bienvenue...

Un premier coup de pouce a été donné dans la loi Habitat adoptée en juillet dernier. Désormais, il est impossible de revenir pendant treize ans à l'affectation primitive d'un bureau transformé en logement, sans autorisation préfectorale. La loi accorde également une réduction d'impôts pour investissement locatif (réduction Méhaignerie représentant 10 % du prix de l'acquisition dans la limite de 30.000 francs pour un célibataire, le double pour un couple marié, à étaler sur deux ans), sous réserve que l'opération soit réalisée avant fin 1997.

Une rentabilité incertaine

Il y a tout juste un an, la Ville de Paris s'était, elle aussi, engagée en faveur des transformations. Les élus avaient alors décidé, dans le cadre de l'élaboration du nouveau plan d'occupation des sols (POS), d'exonérer ces opérations de l'obligation de créer des places de stationnement. En attendant, la compensation financière à verser en cas de non-réalisation des parkings a été ramenée de 50.000 francs au montant symbolique de 10 francs.

Le rapport Darmon va plus loin. Pour transformer 800.000 m² de bureaux en Ile-de-France en dix ans, le document propose une série de simplifications administratives et d'incitations financières. Une prime de 1.000 francs par mètre carré transformé, plafonnée à 60.000 francs, va ainsi être prochainement soumise au législateur : en quelque sorte, un dispositif semblable à la « prime d'arrachage » accordée aux viticulteurs. Le document suggère que ces opérations bénéficient également des mêmes droits que la construction de logements classiques (accès aux prêts, avantages fiscaux).

En dépit de ces avancées, le scepticisme reste de règle parmi les opérateurs immobiliers. Echaudés par la crise immobilière, banquiers et investisseurs institutionnels n'apparaissent guère pressés de se lancer dans l'aventure ; au bout de leurs comptes, la rentabilité ne paraît pas garantie sur facture. C'est qu'en termes de revenus annuels de location les appartements ne l'emportent toujours pas sur les bureaux à Paris. Avec une moyenne de 100 francs/m²/mois pour la location d'un appartement, soit 1.200 francs/m²/an, on est encore loin des 2.000 francs que peut rapporter en moyenne un mètre carré de bureau. « Sans compter les charges qui pèsent sur les propriétaires de logements, soit une perte supplémentaire de 20% », souligne Michel Pariat, directeur du département des investissements à l'UAP.

Parcours du combattant

S'y ajoute le fait qu'un immeuble de bureau, moins cher à l'achat, sera plus rapidement rentabilisé que son équivalent destiné à l'habitation. Patrick Dallemagne, de la Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM), faisait récemment état d'une étude démontrant que la rentabilité locative brute d'un bureau (7,5% à 8 %) restait très largement supérieure, de l'ordre de 60 %, à celle du logement dit du « secteur libre » (5 % à 5,5 %). « Transformer un bureau en logement revient à diviser par deux ou trois la rentabilité nette et à perdre sur la valeur vénale du bien », concluait l'expert.

Résultat : à Paris, mises à part les opérations de la ville, les seules grandes transformations de bureaux en logement ne se font souvent que par le jeu des compensations. La Société Générale a ainsi entrepris la reconversion de 5.000 m² de bureaux en 76 logements dans le 16^e et le 9^e arrondissements, en échange d'une surface équivalente au Trocadéro pour un centre tertiaire. Mais les surcoûts sont importants. De 6.000 francs le mètre carré pour une construction traditionnelle, on passe en effet couramment à 10.000 francs pour une réhabilitation, en raison notamment de la hauteur des plafonds.

Sachant que les appartements réalisés, d'une surface moyenne de 100 m², ont, avec des loyers de 10.000 à 14.000 francs par mois, quelque difficulté à trouver preneur. Il est vrai que les résultats des calculs économiques sont radicalement différents selon que l'on se situe dans les beaux quartiers parisiens (la valeur du bureau y excède largement celle du logement) ou dans la périphérie de la capitale, voire en province.

Incertaine, la transformation requiert en outre des trésors d'énergie. Un véritable parcours du combattant ! Des règlements de copropriété à modifier en cas d'immeubles mixtes, au problème du non-

remboursement des taxes sur les bureaux amenés à disparaître, le chemin est semé d'embûches administratives. Entre les déclarations d'intention et la réalité, le fossé peut être important. Aucune réponse n'a enfin été apportée à la demande de remboursement de la TVA, lors de travaux de transformation, sujet de préoccupation souvent exprimé par les opérateurs.

Bien que convaincu des atouts de la formule, qui permet de contourner l'écueil du foncier, le président de la Fédération nationale du bâtiment, Jean Domange, juge que la transformation de bureaux en logements « ne va pas bouleverser le paysage de l'immobilier ». « Il faut laisser le marché évoluer de lui-même, conclut de son côté Alain Lambolley, président de la Sogeprom, filiale de promotion de la Société Générale. Les beaux immeubles garderont leur destination, alors que les mal fichus redeviendront, selon les cas, bureaux ou logements. » Le débat entre les adeptes de la transformation et les sceptiques a encore de beaux jours devant lui.

Les Echos – De Charette se prononce pour une loi d'orientation sur le logement

Mercredi 7 décembre 1994

Devant les reproches des agents immobiliers qui se plaignent des maigres avancées en matière de fiscalité du logement, le ministre, Hervé de Charette, a estimé que la meilleure façon d'avancer serait de voter une loi d'orientation sur le logement et l'immobilier, fixant des objectifs à moyen terme.

Devant la stagnation du marché immobilier, les agents immobiliers réunis à l'occasion du congrès annuel de leur fédération, la FNAIM, ont une nouvelle fois souligné les oublis des politiques du logement consécutives. Ces spécialistes du logement ancien se sentent mal aimés par les gouvernements successifs, qui se penchent, selon eux, toujours sur le sort de la construction et donc du logement neuf et rarement sur le parc ancien.

Tout en dénonçant un projet de loi pour 1995 « maigre en dispositions véritablement avantageuses pour le logement ancien », Yves Boussard, président de la FNAIM, a rappelé dans son discours de clôture que « les Français accèdent à la propriété en majorité dans le logement ancien, que l'ancien génère une activité qui a permis aux entreprises de survivre entre 1990 et 1994 et qu'une partie croissante des achats dans le neuf résulte de la vente d'un logement ancien ».

Tout en reconnaissant que la conjoncture immobilière était entrée dans une phase de « tassement conjoncturel », le ministre du Logement, Hervé de Charette, a déclaré qu'il y avait quand même eu une reprise générale, même modérée. Il a néanmoins reconnu que l'état des finances publiques ne lui avait pas permis d'adopter autant de mesures que celles promises, comme, par exemple, l'augmentation de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers. Afin que « l'année 1995 ne soit pas une année perdue pour l'immobilier », en raison de l'attentisme provoqué par l'approche de l'élection présidentielle, il s'est prononcé en faveur d'une « loi d'orientation sur le logement et l'immobilier ». Une telle loi permettrait, selon lui, de tordre le cou à deux idées fausses largement répandues dans l'administration, selon lesquelles la France dépense trop pour le logement et dispose d'une fiscalité immobilière satisfaisante.

Des petits pas en faveur de l'ancien

A propos du logement ancien, il a énuméré les petits pas faits en faveur du secteur. En critiquant d'abord, une nouvelle fois, l'absence d'intérêt des grandes banques de dépôt pour le PAS (prêt d'accession sociale), un type de prêt aidé qui prend un réel essor actuellement et qui est utilisé à 90 % pour l'achat d'un logement ancien. Il a rappelé les diverses mesures fiscales incluses dans la loi de Finances 1995, l'augmentation du budget de l'ANAH (Agence nationale d'amélioration de l'habitat), qui aura distribué cette année 2,75 milliards de francs de subventions, et rappelé que le Sénat avait voté la prolongation jusqu'au 30 juin 1995 de l'exonération de l'impôt sur les plus-values des Sicav réinvesties dans l'immobilier.

Actuellement, le ministère continue à explorer ce qui peut être fait pour remettre sur le marché des logements vacants, tandis qu'il espère pouvoir bientôt mettre en œuvre une mesure préconisée par le rapport Darmon sur la transformation de bureaux en logements. Grâce au Fonds d'aménagement de la Région Ile-de-France (FARIF), le ministère du Logement estime qu'il est possible de subventionner la transformation de bureaux en logements en région parisienne, à concurrence d'environ 1.000 francs par mètre carré.

A8 Création d'une « bourse des droits à construire » régionale

1. CONSTAT

La transformation d'un actif tertiaire obsolète / vacant en un ensemble mixte ou résidentiel se heurte à des freins structurels et techniques générateurs de surcoûts conséquents et à des pertes de surfaces habitables (plans non optimisés et contraintes fonctionnelles) destructrices de valeur, à des contraintes administratives (PLU/ PLUi non compatibles) et à des oppositions politiques susceptibles de rallonger les durées de portage et donc d'augmenter les coûts afférents. Il est donc nécessaire de proposer aux foncières et aux opérateurs des systèmes de compensation incitatifs, qui ne pèsent pas pour autant sur la dépense publique.

2. PROPOSITION : METTRE EN PLACE UN SYSTEME DE « BOURSE DE DROITS A CONSTRUIRE »

- L'éligibilité à ces droits à construire additionnels serait conditionnée à la réalisation d'une opération de transformation de bureaux vacants en un ensemble mixte ou résidentiel.
- Ces droits à construire additionnels seraient calculés sur la base du bilan de l'opération de transformation pour permettre de l'équilibrer.
- Ils pourraient être déployés sur site, si l'actif et le PLU permettent une surélévation ou une densification, ou hors site pour fluidifier le marché et démultiplier les opportunités. Ils pourraient également s'échanger et se valoriser, sur le principe des certificats d'économies d'énergie ou encore de la commercialité.
- Pour que ce dispositif soit réellement incitatif, il faut sécuriser les opérateurs sur l'effectivité de cette compensation, avec un modèle contractuel robuste et une temporalité maîtrisée.
- Pour cette raison, il nous semblerait intéressant de territorialiser cette bourse à la bonne échelle : cette bourse pourrait, dans un 1er temps, s'organiser en partenariat avec l'EPF IdF ou GPA.
- A titre d'exemple, grâce à ce mécanisme, un opérateur pourrait réaliser une opération de reconversion de bureaux vacants en résidence étudiante dans une commune d'Ile-de-France, grâce à l'octroi, en gré à gré, de xxx m² de constructibilité sur un foncier maîtrisé par l'EPF IdF, potentiellement dans une autre commune, lui permettant de trouver un équilibre économique à l'échelle de ces deux opérations : c'est ainsi à la fois la transformation des actifs obsolètes et la construction de logements neufs qui seraient encouragées.

3. AVANTAGES

- Ce dispositif permet de fluidifier le marché de la transformation, en élargissant la compensation à d'autres territoires, si l'actif transformé ne peut pas être densifié ou surélevé.
- Ce dispositif n'induit pas de dépenses publiques.
- Les droits à construire de compensation constituent un effet de levier supplémentaire en faveur de la construction de logements.

A9. Hypothèses financières sur 4 ans 2025/2028

« Je ne crois qu'aux statistiques que j'ai moi-même falsifiées. »

Winston Churchill

Evolution de l'assiette utile (nationale)

DUREE DE VACANCE		Année n (2025)	Année n+1 (2026)	Année n+2 (2027)	Année n+3 (2028)
	m² vacants	6M	7M	8M	9M
	m² vacants >24 mois	3M	3,5M	4M	4,5M
	m² vacants >36 mois	2M	2,5M	3M	3,5M
	m² vacants >48 mois				

PRODUIT DE LA TAXE ADDITIONNELLE POUR VACANCE		Année n (2025)	Année n+1 (2026)	Année n+2 (2027)	Année n+3 (2028)
	> 24 mois	10M€	10M€	10M€	10M€
	> 36 mois	30M€	37,5M€	45M€	52,5M€
	> 48 mois				
	TOTAL	40M€	47,5M€	55M€	62,5M€

TOTAL GENERAL COLLECTE (4 ans)	<u>205 M€</u> , majoré par le franchissement des seuils, minoré par les suspensions pour projets déposés
-----------------------------------	--

Dont : 100M€ reversés aux collectivités locales
100M€ consacrés aux crédits d'impôts

Travaux de transformation : 6Md€ à 10Md€

Logements créés : 25 000 (150k€ de travaux par logement pour 50m² de surface moyenne)

Potentiel de transformation global : 12 000 / 15 000 par an
(bureaux + centres commerciaux + zones d'activités)

Surfaces de bureau transformées : 2 millions à 4 millions de m²

A10. Acteurs consultés

RAISON SOCIALE	Prénom NOM
ACTION LOGEMENT	Bruno ARCADIPANE Nadia BOUYER
ALTAREA	Alain TARAVELLA Jacques EHRMANN Ronald SANNINO
AMUNDI IMMOBILIER	Antoine AUBRY Marc BERTRAND
APSYS Group	M. BANSAY
ARKEA FLEX	Florent LEMAIRE Alexis HAUSEMER François-Xavier STEFANI
ASPIM	M. COLY Mme DONNADIEU Mme STOJANOVIC
ASSEMBLEE NATIONALE	Romain DAUBIE
ACNF (Association Congrès des Notaires de France)	Sophie SABOT-BARCET Marie-Hélène PERO Xavier LIEVRE ADHERENTS de l'ACNF
BNP PARIBAS // CARDIF France ASSUREURS	Nathalie ROBIN
BNP Real Estate	Thierry LAROUÉ-PONT Olivier BOKOBZA Séverine CHAPUS Jean-Maxime JOUIS
CDC	Eric LOMBARD Kosta KRASTRIDINIS
CDC BANQUE DES TERRITOIRES	Pierre LAURENT Equipe universitaire de chercheurs
CDC HABITAT	Thierry LAGET
Commission de surveillance CDC	M. HONROYD & MEMBRES
CGEDD	M. DELORME
CITALLIOS	Maurice SISSOKO
CLUB VILLE & AMENAGEMENT	Eric BAZARD
CREDIT AGRICOLE IMMO	Marc OPPENHEIM
DGFIP / DIE	Alain RESPLANDY-BERNARD
DHUP / Financement	Sébastien DORLHIAC Raphaël MONTAGNER Mai-Caroline BULLIER Sylvain BERGAMINI
DLF	Laurent MARTEL
DRIHL Ile-de-France	Laurent BRESSON Guillaume MANGIN Frédéric ESNAULT
EGF-BTP	Mme FRANCQUEVILLE & ADHERENTS
EPF Occitanie	Sophie LAFENETRE
EPA MARNE	M. GIROMETTI
ETUDE NOTARIALE CHEUVREUX	M. LEONETTI Mme RAUNET
FEI IMMOBILIER	Maryse AULAGNON Delphine CHARLES-PERONNE & ADHERENTS

RAISON SOCIALE	Prénom NOM
FFB	M. SALLERON M. CHAPEAUX M. CHENUET M. BOUCAUX
FONCIERE FREY	Antoine FREY M. BARBONI M. LECOCQ
FPI	M. BOULANGER & ADHERENTS
FRANCE ASSUREURS	M. TAFFIN
FTI	Katelle LE GUILLOU
GRAND PARIS AMENAGEMENT	M. de FAÿ
GRECAM	M. GARNIER
GROUPAMA IMMOBILIER	Mme WEILL M. CUBIN
HELIOS FIDUCIE CAPITAL	Jean-Philippe CLAVEL
ICAMAP	Guillaume POITRINAL Alexandre AQUIEN
JLL	Raphaëlle BOUR Rémi MOREL
KAREG	Benoît LABAT
Personnalité qualifiée ex-LA FRANCAISE	Xavier LEPINE
LA PLACE DE L'IMMOBILIER	M. HEURTEUX
LE PATCHWORK	Lucie PERRAUDIN
LINKCITY	Laurent WARNIER
METROPOLE DE TOULOUSE	Bertrand SERP
MIRABAUD	Olivier SEUX
NEXITY	Véronique BEDAGUE
NHOOD	M. GROLIN
NOVAXIA	M. AZAN Mathieu DESCOUT
OMNES (fonds Invest.)	Gonzague de TREMIOLLES
OPPIDEA	Raphaël CATONNET
ORIE	Smaïn AOUADJ & MEMBRES
PARIS LA DEFENSE	M. GUICE M. SCHOENTJES Mme CRESTIN
PGIM	Antoine TINCELIN
Préfecture Hauts-de-Seine	M. HOTTIAUX M. GAUCY
REDMAN	Matthias NAVARRO
Réseau des EPFR	Sophie LAFENETRE & ADHERENTS
SCET	Romain LUCAZEAU Christophe LASNIER
SENAT	M. MARSEILLE Mme ESTROSI SASSONE
SOCIETE GENERALE IMMOBILIER	M. GROVEN
SOCFIM	Olivier COLONNA D'ISTRIA
SPL LYON PART-DIEU	M. SAINTE FARE GARNOT
SURFACE + UTILE (association de l'ESS)	M. CITRON
UNIBAIL-RODAMCO-WESTFIELD	M. TRITANT
VILOGIA	Philippe REMIGNON Tristan BARRES

A11. Contributions des acteurs consultés

A11.1 Contribution d'Action Logement

A11.2 Contribution de l'ASPIM

A11.3 Contribution de CDC Habitat & Groupe Mirabaud

A11.4 Contribution du Consortium des Bureaux en France (CBF)

A11.5 Contribution de la Foncière FREY

A11.6 Contribution du GRECAM

A11.7 Contribution du KAREG

A11.8 Contribution d'un cabinet de conseil en immobilier d'entreprise

A11.9 Contribution de l'ORIE

A11.10 Contribution de « Surface + Utile » (acteur de l'Economie Sociale et Solidaire)

A11.1 : Contribution d'Action Logement

A. Fiche d'analyse dans la perspective de la lettre de mission du 14 mars 2024

La note d'Action Logement couvrant un vaste champ d'analyse et de propositions, les seules observations mentionnées ci-après ne concernent que les dispositions les plus « impactantes » du point de vue de ladite lettre de mission.

1. La principale réalisation d'Action Logement, à savoir la création de la Foncière de Transformation immobilière (FTI) constitue une avancée considérable en soi, d'un triple point de vue :

- Il s'agit du premier véhicule institutionnel, à la différence des initiatives privées comparables : NOVAXIA, KAREG, le Groupe Mirabaud, Omnes / Redman, etc.
- La FTI démontre, sous certaines conditions, la faisabilité d'opérations concrètes, quoiqu'en nombre limité, et permet de mieux apprécier le potentiel de transformation d'actifs obsolètes, à partir des premiers résultats enregistrés. Il convient néanmoins de souligner la part largement dominante des résidences gérées pour étudiants, prise dans les réalisations et les projets, qui limite la portée de l'expérience.
- Elle illustre les limites actuelles du modèle non reproductible sur la base duquel elle opère : la mobilisation de 500 millions d'euros de capital sans perspective assurée de rentabilisation, fût-ce à long terme, ainsi que des quasi-fonds propres à hauteur de 300 millions d'euros, faiblement rémunérés ; un horizon moyen de dénouement hypothétique à 57 ans.

En bref, le modèle expérimental (dans un cadre juridique préexistant) du bail à construction s'inscrit dans le courant actuellement « porteur » (à divers titres) des « démembrements de propriété », sans qu'il s'agisse, à proprement parler, d'une telle opération, mais plutôt d'une forme de « concession de réalisation et d'exploitation d'un ouvrage d'intérêt public », mais dont la caractéristique principale tient à la non-reproductibilité en dehors d'un environnement public (ou parapublic de par les ressources de la PEEC) dont il n'est pas évident qu'il soit soutenable pour les finances publiques.

2. S'agissant des propositions de nature à susciter l'émergence d'une industrie de la transformation des actifs immobiliers, outre des ajustements à la marge qui pourraient s'avérer fort utiles, ou de la création de foncières de transformation que nul ne saurait récuser, la principale disposition mise à l'étude est relative à la constitution d'un avantage fiscal au profit du vendeur d'actifs obsolètes, sous la forme d'un crédit d'impôt correspondant, en valeur, à la taxe acquittée au titre de la détention desdits actifs au cours des deux années précédentes, éventuellement étendue à la taxe d'aménagement acquitté par ledit vendeur. Il est important de souligner que ce crédit d'impôt viendrait en déduction de l'imposition (à hauteur de 19%) due au titre de la plus-value réalisée au titre de ladite transaction.

Cette mesure paraît pouvoir s'inscrire dans une démarche tendant à accélérer la cession d'actifs obsolètes en vue de leur transformation. Toutefois, elle suscite trois objections majeures :

- Sa déclinaison au très important secteur des SCPI (60% des bureaux relevant du périmètre « marchand »), s'agissant de véhicules opérant en transparence fiscale, est d'autant moins aisée à concevoir qu'au-delà des personnes physiques, une part importante du capital desdites SCPI est détenu par des personnes morales exemptées d'impôt ou bénéficiant d'un régime d'encadrement très favorable (mutuelles, EPCI « fiscal » ...).
- Politiquement, il s'agit d'un avantage fiscal portant sur les plus-values réalisées lors de la cession de l'actif de telle sorte qu'il est difficile de le justifier autrement que par une prime à la cession d'autant plus recherchée que le prix de cession sera plus élevé, ce qui est exactement l'inverse de l'effet souhaité.
- Enfin, et c'est peut-être l'essentiel, alors qu'il s'agit d'inciter au réinvestissement d'avenir, d'abord en conditionnant l'avantage fiscal à un niveau de charge foncière plafonné (c'est-à-dire de fait, à un prix de cession ou de valorisation dans le cas d'une transformation opérée par le propriétaire de l'actif), le dispositif fiscal proposé par Action Logement est tourné, non pas vers le réinvestissement d'avenir, mais vers le désinvestissement portant sur des choix hasardeux opérés dans le passé. Il est donc difficile de justifier ce dispositif dans une perspective de relance.

Conclusion

L'expérience d'Action Logement est utile et éclairante quant à la nécessité, pour construire un système reproductible et soutenable (hors soutien fiscal et parafiscal) d'agir en amont de toute opération de transformation sur la valorisation des actifs. Tel est l'objet de la démarche proposée au ministre, à travers, d'une part, le plafond de charge foncière conditionnant l'accès à l'avantage fiscal et d'autre part, la surfiscalisation des bureaux vacants, à partir de modalités à préciser, qui pourraient découler d'une obligation déclarative. Elle s'inscrit dès lors dans la suite de maintes innovations introduites par Action Logement, s'agissant par exemple de la constitution de l'Association Foncière Logement qui a ouvert la voie au logement intermédiaire institutionnel (LII) ou de l'organisme national de vente qui a permis d'accélérer l'accession dans le parc social, sans dégrader les comptes des OLS bénéficiaires.

B. Contribution d'Action Logement

« Les secteurs tendus en offre de logements souffrent tout à la fois d'un manque de logements disponibles et d'une vacance importante des immeubles de bureaux, principalement dus à l'essor du télétravail déclenché par la crise sanitaire de 2020. En effet, alors que la demande de logements abordables ne fait qu'augmenter (la vacance locative est estimée à 24% du parc marchand en 1ère couronne), plus de 4,9 millions de mètres carrés de bureaux seraient vacants en Île-de-France, dont la transformation permettrait la réalisation de 100 000 logements supplémentaires. En effet, plus de 417 000 m² de logements sont issus d'une transformation entre 2018 et 2020.

La transformation de bureaux en logements, et en particulier en logements abordables, pourrait constituer, au moins partiellement, un remède à ces problématiques, tout en répondant à l'enjeu de transition écologique.

Dans ce cadre, le Groupe Action Logement a créé la Foncière de Transformation immobilière (FTI) en juillet 2020. Elle facilite la réalisation d'opérations de transformation, dans des zones où la tension foncière rend plus difficile l'équilibre des opérations à caractère social. Spécialisée dans l'acquisition d'actifs économiques obsolètes dans toute la France, cette filiale contribue à la production d'une nouvelle offre de logements abordables, durables et pérennes.

Cette expertise du Groupe le conduit à soutenir la proposition de loi soumise à l'examen du Parlement. Ces mesures gagneraient à être enrichies par une mesure fiscale nouvelle incitative pour libérer le potentiel de transformation.

Cette note vise à apporter une contribution à Monsieur André Yché, chargé par le ministre du Logement d'accompagner l'émergence d'une industrie de la transformation des actifs immobiliers en voie d'obsolescence à la suite de la rencontre du 18 avril 2024.

1. Une filiale dédiée à la transformation au sein du Groupe Action Logement

1.1. Raison d'être et positionnement de la Foncière de transformation immobilière

La FTI assure le portage puis le démembrement à long terme des biens acquis transformés au profit des bailleurs de logement abordable, tant sociaux qu'intermédiaires, et potentiellement, la cession de ce patrimoine à l'issue du démembrement. Par ailleurs, l'investissement par la FTI dans une période de correction forte des valeurs d'actif crée de la valeur sur le moyen-terme. La FTI joue un rôle actif dans la décarbonation et la sobriété énergétique, en reconstruisant la ville sur la ville et en renforçant le lien emploi-logement.

En tant qu'entreprise à impact, la FTI se distingue par son expertise, son agilité et son ingénierie innovante. Son modèle unique de portage foncier et de démembrement s'inscrit sur le long terme grâce au bail à construction. Forte de l'expertise de ses équipes et de la synergie avec ses partenaires, des acteurs locaux de l'immobilier et des décideurs publics, la FTI relève les défis de la régénération urbaine en répondant aux impératifs citoyens, réglementaires, environnementaux et financiers. La FTI est spécialisée dans la revalorisation d'actifs professionnels souvent vides et vétustes, présentant diverses formes d'obsolescence : technique et/ou commerciale.

Chiffres clés au 31/12/2023 :

49 opérations engagées, soit 4 573 logements,

7 opérations avec un permis de construire obtenu ou purgé soit 655 logements,

12 opérations en chantier soit 735 logements,

4 opérations livrées soit 683 logements.

- **Une vision de la transformation des immeubles : de l'inoceupation à la valorisation durable**

En tant que foncière, la FTI met en œuvre son expertise en matière d'ingénierie foncière pour favoriser la transformation des immeubles afin de limiter les déchets et favoriser l'économie de matière. Le recours à la déconstruction peut être décidé pour favoriser une densité ou à l'issue d'un arbitrage économique lié à la cherté des coûts de transformation (en raison des caractéristiques techniques du bâtiment).

Un large potentiel d'actifs à transformer est proposé : Immeubles de bureaux, Friches avec ateliers, Locaux d'activités, Garages, Hôtels, EPHAD, Centres hospitaliers et cliniques, Établissements scolaires, Entrepôts, etc.

- **Un engagement pour le logement partout en France accentuée dans les zones tendues où le besoin en logement est une priorité :**

En travaillant en étroite collaboration avec les décideurs publics locaux, la FTI contribue de manière durable à la préservation de l'attractivité des territoires en proposant des logements et des services au plus proche des zones d'emploi, en particulier dans les régions où les tensions foncières sont élevées. Elle les accompagne pour développer leur parc pour faciliter l'accès au logement et favoriser l'emploi sur les territoires. Sa dynamique opérationnelle s'applique aux centres-villes, aux quartiers d'affaires et aux zones économiques desservies par les transports. La FTI reçoit plusieurs centaines de propositions d'investissement par an, ce qui implique une méthode de sélection efficace. Pour entrer dans le « vivier » des opérations que la FTI étudiera, les projets doivent satisfaire à un nombre de critères cumulatifs. La répartition géographique des opérations de la FTI est la suivante : 70% en Île-de-France, 30% dans les autres régions dont la Nouvelle-Aquitaine, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, les Hauts-de-France, l'Occitanie et le Grand-Est.

1.2. Un modèle économique novateur et vertueux, aux ressources contraintes, pour répondre à un objectif déterminé :

- **Une approche novatrice en matière d'ingénierie**

Le modèle repose sur le principe de la dissociation foncière, également appelé "démembrement". Ce modèle, basé sur un bail à long terme est dédié à tous les opérateurs de logement social ou intermédiaire (Groupe et hors Groupe Action Logement). La FTI a développé une ingénierie foncière au profit des opérateurs du logement, qui assurent distinctement d'une part, la maîtrise d'ouvrage des opérations de transformation et d'autre part, la gestion des logements.

Dans une approche partenariale dès l'amont, elle conçoit le montage juridique et foncier puis du démembrement en respect de l'équilibre économique des investissements des bailleurs, tout en veillant à favoriser la mixité sociale et fonctionnelle. La FTI vend également une partie de ses droits à construire à des opérateurs privés pour la production de logements économiques, accession.

La FTI recherche une mixité programmatique, sociale et fonctionnelle, en développant la production nécessaire aux attentes des locataires, des propriétaires et des riverains :

- Logements locatifs sociaux familiaux ou résidences gérées,
- Logements locatifs intermédiaires ou résidences gérées,
- Accession à la propriété (social – libre - bail réel solidaire),
- Création de bureaux, d'espaces de coworking complémentaires,
- Locaux d'activités et commerces complémentaires.

• **Un modèle économique reposant sur l'investissement et des retours d'actifs à long terme**

La FTI a mis en place un modèle économique propre reposant sur l'acquisition de biens professionnels répondant en cible à un certain nombre de critères (voir encadré ci-dessous). La transformation en logements locatifs sociaux et intermédiaires est assurée par un opérateur, en général bailleur social ou promoteurs, signataires avec la FTI d'un bail à construction. Afin d'assurer la soutenabilité financière de l'opération, la FTI assure le portage foncier jusqu'à l'obtention des autorisations d'urbanisme puis un portage secondaire à long terme au bénéfice des bailleurs LLS et LLI, soit en moyenne 57 ans. Durant ce portage, une redevance annuelle, à la charge du preneur à bail, rémunère la FTI. Celle-ci est estimée en vue de couvrir 50% en moyenne de la charge foncière, sa perception intervenant au terme de deux ans⁷ des travaux de transformation. Enfin, la cession du patrimoine intervient au terme du bail.

Critères de choix d'une opération

- des immeubles indépendants / des ensembles immobiliers / des portefeuilles d'actifs affectés à un usage professionnel (bureaux, activités, commerces...), obsolescents ou obsolètes sur leur marché,
- présentant des caractéristiques techniques permettant la transformation,
- des immeubles vacants au jour de la vente ou dont la libération est programmée à 2-3 ans,
- situés en France entière, dans les zones urbaines résidentielles tendues (A bis, A, B1), bien desservies
- éligibles au changement d'usage en habitation (PLU, équipements) ou à des évolutions du PLU convenues avec les décideurs locaux (accord préalable à toute acquisition)
- d'une taille minimale de 3 500 m² SDP pour la part de logements abordables - sociaux ou intermédiaires,
- détenus de préférence en pleine propriété par un monopropriétaire vendeur (ou lot(s) de volume).

La part de logements en accession réalisée au sein des opérations (20% en moyenne destinée à l'accession) est cédée à l'opérateur, en général promoteur, à l'issue de la purge des autorisations d'urbanisme, soit 2 à 3 ans.

Si ses produits d'exploitation sont en forte croissance depuis 2020, le résultat d'exploitation de la FTI reste creusé par le volume d'acquisition nécessaire et le décalage de perception des redevances par rapport aux investissements, au-delà du contexte d'inflation. Pour autant, une tendance à l'équilibre est recherchée par la rentrée progressive des redevances, les cessions de patrimoine ainsi qu'un développement marginal de l'usufruit locatif intermédiaire (ULI).

⁷ Estimation sur une opération type

• **Des ressources dédiées constituées de fonds propres, dette long terme et dette bancaire classique pour répondre à un objectif déterminé :**

Dans le cadre actuel, Action Logement a doté la Foncière pour transformer 10 500 logements à horizon fin 2028. Les ressources de la FTI sont les suivantes :

- 461 M€ de fonds propres constitués par l'associé unique Action Logement immobilier ;
- 300 M€ d'enveloppe de prêts long terme, bonifiés accordés par ALS ;

Par ailleurs, 80 M€ d'enveloppe de prêt bancaire classique ont été souscrits auprès de la Caisse d'Épargne Île-de-France.

• **Des coûts de transformation élevés, justifiés par les externalités positives des projets ciblés**

Les contraintes techniques particulières de la transformation sont nombreuses : l'année de construction (présence d'amiante), les principes constructifs, l'épaisseur des bâtiments, la hauteur sous plafond, la position des circulations dans l'immeuble et la nature de la façade sont autant d'inducteurs de coûts à prendre en compte.

L'ambition de la performance environnementale (bâtiminaire et énergétique) souhaitée pour la transformation (avance de phase) a également des impacts techniques et financiers sur le coût de la transformation.

Voici quelques exemples de coûts pour des opérations en province, en grande et en petite couronne francilienne :

- Metz (Résidence) : 5 823 259 € HT (notification marché) soit 1 579€HT en sdp et 3 222€HT en shab (atrium en verre)
- Combs (Résidence) : 5 849 529,52 € HT (signature BAC) 1 884€HT en sdp et 2 816€HT en shab
- Suresnes (Résidence) : 50 Rouget de Lisle : 6 983 050 € HT (VEFA) soit 2 227€HT en sdp et 2 815€HT en shab

• **Un opérateur fonctionnel qui mérite d'être soutenu**

En synthèse, la FTI apporte donc une réponse opérationnelle et efficiente au besoin de transformation de logements à l'appui d'une équipe structurée, de compétences dédiées, d'une technicité et d'une ingénierie élevées, de standards d'exigence, d'une agilité des montages fonciers et de la force d'un groupe immobilier comptant les ressources indispensables au pilotage de plus de 1 million de logements. Par essence, le modèle de la FTI méritera d'être renforcé pour accompagner durablement la transformation de locaux d'activité inoccupés en logements.

2. Des propositions visant à faciliter la transformation des bureaux en logements

2.1. Avis d'Action Logement sur la proposition de loi en faveur de la transformation des bureaux en logements

Fort de l'expertise acquise en matière de transformation, le Groupe Action Logement a suivi la proposition de loi lors de son examen par l'Assemblée nationale en mars 2024. Ses dispositions désormais examinées au Sénat apportent des réponses éclairées et pragmatiques pour le secteur. Cette proposition de loi marque une étape clé dans la généralisation de ces opérations en faveur du « choc de

l'offre » de logements. Le groupe Action Logement soutient ainsi la majorité des dispositions proposées et peut commenter ainsi les articles retenus dans sa version déposée au Sénat.

• **Dérogation au PLU - Article 1er :**

La disposition porte sur la création d'un nouvel article L. 152-6-5 du CU et précise :

- La suppression de la limitation territoriale ;
- L'élargissement de la mesure aux locaux des administrations publiques ;
- La demande de dérogation est transmise, le cas échéant, à l'autorité compétente en matière de PLU. En l'absence d'une délibération motivée de l'autorité compétente en matière de PLU, s'opposant à la dérogation dans un délai de 3 mois à compter de la transmission de la demande, la dérogation est accordée. La délibération d'opposition est motivée par les risques de nuisances auxquels le projet peut être exposé, son accessibilité par les transports alternatifs à l'usage individuel de la voiture, son effet sur la démographie scolaire au regard des écoles existantes ou en construction et ses objectifs de mixité sociale et fonctionnelle.
- Si la compétence pour délivrer le PC a été déléguée à l'EPCI, la demande de dérogation est transmise au maire de la commune de situation du projet. La dérogation ne peut être accordée en cas de délibération contraire motivée du CM dans un délai de 2 mois.

Action Logement relève la pertinence de cette disposition ; il est toutefois notable que :

- la situation des locaux commerciaux non situés en rez-de-chaussée puisse poser question ;
- l'autorité en charge de délivrer le permis de construire semble liée par la délibération de l'autorité en charge de l'élaboration du PLU qui peut s'opposer à la dérogation. Cela peut poser un risque de blocage des projets.

Il est donc proposé de simplifier la mesure en supprimant toute demande d'accord de l'autorité compétente en matière de PLU. À défaut, il pourrait être préconisé un retour au système de l'avis proposé dans la version initiale⁸.

• **Opérations soumises à la taxe d'aménagement (TA) - Article 2 :**

La disposition porte sur :

- Les opérations de transformation de bureaux en logements qui ne sont pas des opérations d'aménagement, construction, reconstruction et agrandissement (alinéa 1), donnant lieu au paiement de la TA, par délibération prise par les communes, les EPCI à fiscalité propre, les départements et la région IDF ayant institué la TA ;
- Par exception au droit commun, les délibérations visant à assujettir à la TA les opérations de transformation de bureaux en logements peuvent être prises jusqu'au 31 décembre 2024 pour 2025 (alinéa 2).

⁸ Dérogation au PLU par l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire pour autoriser la destination d'habitation pour les projets de transformation de bureaux en logements [...] Après avis de l'autorité compétente en matière de PLU, rendu dans un délai de 3 mois. Avis réputé favorable passé ce délai.

L'utilité de cette disposition pour les opérations de transformation de bureaux en logements, la TA est instituée par délibération spéciale des territoires concernés. Toutefois, en pratique, il sera peut-être difficile de réussir à distinguer les opérations de transformation des opérations de construction, agrandissement et reconstruction.

• **Assiette de la taxe d'aménagement (TA) - Article 3 :**

La mesure prévoit un calcul de l'assiette de la TA à partir de la "surface transformée dans les conditions prévues au dernier alinéa [alinéa 2] de l'article 1635 quater B". Action Logement souligne que le dernier alinéa de l'article 1635 quater B du CGI prévoit que, « par dérogation au droit commun, les délibérations visant à assujettir à la TA les opérations de transformation de bureaux en logements peuvent être prises jusqu'au 31 décembre 2024 pour 2025. ».

Sur ce point, le texte gagnerait donc à être précisé par la Haute Assemblée : la nature du lien entre l'assiette de la TA et la date exceptionnelle pour 2025 des délibérations instituant la TA pour les opérations de transformation de bureaux en logements pourrait être clarifiée.

• **Exonération de taxe sur les bureaux - Article 3 bis A (nouveau) :**

La disposition prévoit l'ajout aux articles 231 ter et 231 quater V du CGI d'un nouveau cas d'exonération de taxe sur les bureaux : l'exonération de la taxe sur les bureaux pour les locaux à usage de bureaux qui font l'objet d'un projet de transformation en logements ayant fait l'objet d'un dépôt de permis de construire au cours de l'année précédant la déclaration de la taxe.

La pertinence de cette disposition peut être soulignée à deux titres (avant et après acquisition). Les locaux à usage de bureaux qui font l'objet d'un projet de transformation en logements sont exonérés de taxe sur les bureaux dès lors qu'ils font l'objet d'une demande de permis de construire déposée au cours de l'année précédant la déclaration de la taxe.

• **Reversement aux communes membres du produit de la TA perçu par les EPCI - Article 3 bis B (nouveau) :**

La disposition prévoit un complément apporté à l'article 1379-0 bis, IX 3, du CGI : Pour les opérations mentionnées à l'alinéa 2 de l'article 1635 quater B du CGI (opérations de transformation de bureaux en logements), une délibération spéciale peut prévoir le reversement de tout ou partie de la TA par les EPCI à leurs communes membres ou groupements de collectivités, compte tenu de la charge des équipements publics relevant de leurs compétences.

Sans remettre en cause la pertinence de cette mesure, le renvoi à l'alinéa 2 de l'article 1635 quater B du CGI pose question quant à la volonté de l'AN de cibler toutes les opérations de transformation de bureaux en logements ou uniquement celles pour lesquelles la TA a été instituée pour l'année 2025 (alinéa 2 du CGI).

• **Permis de construire multidestinations - Article 4 :**

Cette mesure pertinente et utile, prévoit que dans une commune ou une partie de commune où une délibération du CM ou de l'EPCI compétent en matière de PLU, prise sur avis conforme du CM de la commune concernée, le permet, la demande de PC peut porter sur un projet de construction nouvelle comportant plusieurs destinations possibles :

- Lorsqu'elle est saisie à cet effet par l'EPCI compétent en matière de PLU, la commune dispose d'un délai de 3 mois pour émettre son avis. A défaut, celui-ci est réputé favorable.

- Dans ce cas, le projet fait l'objet d'un arrêté de l'autorité compétente autorisant les différentes destinations de la construction nouvelle / la mise en œuvre de l'autorisation portant sur ces destinations est insusceptible de modification ultérieure liée aux destinations de la construction / le PC autorise les changements de destination ultérieurs entre les destinations autorisées sur le fondement des règles d'urbanisme applicables à la date de sa délivrance.
- Le propriétaire informe de chaque changement de destination le maire de la commune et, le cas échéant, l'autorité compétente en matière d'autorisation d'urbanisme : soit lors du dépôt de l'autorisation d'urbanisme nécessaire à la réalisation de la transformation, soit, si la transformation ne requiert pas d'autorisation d'urbanisme, au moins 3 mois avant le changement effectif.

• **Copropriétés et changement de destination des parties privatives en logements - Article 6 et 7 :**

Ces dispositions utiles aux projets de transformation prévoient des compléments apportés à l'article 9 de la loi du 10 juillet 1965 :

- Un copropriétaire peut modifier librement la destination de ses parties privatives à usage de bureau ou de local professionnel en habitation (lorsque le changement de destination ne contrevient pas à la destination de l'immeuble prévue par le RCP) / il doit obtenir l'accord de l'AG statuant à la majorité simple (majorité des voix exprimées des copropriétaires présents, représentés ou ayant voté par correspondance) (lorsque le changement de destination contrevient à la destination de l'immeuble prévue par le RCP).
- A peine de nullité de l'approbation de l'AG, le bénéfice de cette dérogation est conditionné à l'occupation des logements ainsi créés à titre de résidence principale pour une durée d'au moins 3 ans à compter de la réception des travaux permettant le changement de destination des locaux concernés.
- La modification de la répartition des charges induite par le changement de destination d'un local de bureaux ou professionnel en habitation soumise au vote de l'AG à la majorité simple.

2.2. Autres pistes visant à favoriser la transformation

• **Une mesure fiscale incitative en faveur de la transformation de bureaux en logements**

Action Logement soutient une mesure destinée à accélérer la transformation en soutenant le modèle économique sous-jacent. La proposition de loi débattue devant le Parlement tend à répondre aux enjeux d'augmentation de la demande de logements abordables dans un secteur tendu en offre de logements. Cependant, force est de constater que de nombreux investisseurs de bureaux demeurent encore réticents à les vendre, préférant souvent les conserver en actifs surestimés à leur bilan, malgré des plus-values immobilières imposées à l'impôt sur les sociétés au taux réduit de 19 % lorsque ces bureaux sont vendus à des personnes morales qui s'engagent à les transformer en logements (210 F du Code général des impôts). Afin d'accélérer la transformation de bureaux en logements abordables, il est proposé d'aller plus loin et de renforcer l'article 3 bis A en créant une incitation fiscale temporaire, propre à la transformation de bureaux en logements abordables.

La mesure fiscale prendrait la forme d'un crédit d'impôt sur les sociétés, limité dans le temps, d'un montant égal à celui de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la taxe annuelle sur les bureaux et stationnements relatifs à l'immeuble et appelé pendant les deux années avant la vente, et, le cas échéant, augmenté de 25% du montant de la taxe d'aménagement lorsque le vendeur s'est acquitté d'une telle taxe.

Représentant entre 2 et 3 % du prix de la vente, cet avantage permettrait de stimuler de telles ventes tout en représentant un coût mesuré pour les finances publiques.

Il est par conséquent proposé de créer un nouvel article au sein du Code général des impôts. Au sein du livre 1er, première partie, titre 1er, chapitre II, section V du Code général des impôts, après l'article 220 Z septies, il est proposé la création d'un nouvel article numéroté 220 Z octies.

En permettant la transformation de projets qui n'auraient pas abouti, cette disposition est génératrice de recettes fiscales nettes pour l'État.

L'hypothèse suivante donne à voir une opération de transformation type. Le crédit d'impôt sur l'impôt sur les sociétés équivaut aux différentes taxes (bureaux, stationnement et foncières) acquittées dans les deux dernières années par le cédant. Le dispositif permet de réunir les parties, de telle sorte à provoquer l'arbitrage du détenteur des actifs puis l'acquisition par un opérateur de la transformation. Compte tenu des retours de TVA, basée sur une moyenne logement social / non-logement social de 8%, sur les travaux d'une opération qui n'aurait pas été lancée, on constate que cette opération supplémentaire génère des recettes supérieures au montant du crédit d'impôt pour l'État.

Ex : Issy-les-Moulineaux		
TS (1 an / 2 ans)	12 350,00 €	24 700,00 €
TB (1 an / 2 ans)	93 750,00 €	187 500,00 €
TF (1 an / 2 ans)	111 060,00 €	222 120,00 €
Crédit d'impôt IS		434 320,00 €
TVA sur travaux estimée		704 000,00 €
Gain net		269 680,00 €

• L'évolution de la taxe sur les bureaux pour financer les travaux de transformation

Selon l'annexe Voies et moyens du PLF 2024, la taxe sur les bureaux franciliens est aujourd'hui perçue par la Société du Grand Paris (655 M€ en 2023), le Fonds national des aides au logements (66,2 M€ en 2023), la Région Île-de-France (212,9 M€ en 2023 et 231,8 M€ prévus en 2024) et le budget général (15 M€ prévu en 2024). Dans les départements des Bouches-du-Rhône, du Var et des Alpes-Maritimes, elle est affectée au financement de la ligne nouvelle Provence Côte d'Azur.

Avec 2,5% de hausse en 2024, les barèmes de la taxe recouvrent des montants de 25,31 € du m² pour les locaux à usage de bureaux de la première circonscription, en Île-de-France à 0,21€ pour des locaux de stockage de la région PACA.

L'absence d'application de la taxe pendant les travaux, dès lors qu'un permis de construire a été déposé est une mesure positive. En ce sens, la mesure de modification de l'article 231-ter du CGI porté par la proposition de loi « Transformation Bureaux en Logements » introduit des cas d'exonération de la taxe bureaux notamment lorsque l'immeuble est impropre à sa destination d'origine (phase chantier des transformations), cette disposition est particulièrement attendue par les acteurs, car elle allège l'équilibre financier des opérations.

Par ailleurs, l'affectation de la part de son produit issue des bureaux vacants, permettrait de financer les travaux de transformation au sein d'un fond dédié au sujet.

• **Une taxe d'aménagement au profit des collectivités intégrant une condition de densification**

Le montant de la taxe d'aménagement résulte d'une multiplication entre la surface taxable de la construction créée et une valeur annuelle des m² (1036 € en IDF actuellement), qui est encore multiplié par le taux voté par la collectivité (1% ou 5%, ou alors 20% dans le cadre d'une taxe renforcée). Ainsi, la notion de densité est intégrée au calcul même de la taxe. Pour mémoire, dans l'esprit de la proposition de loi, l'assujettissement des opérations de transformation à la taxe d'aménagement est une mesure positive envers les collectivités pour les inciter à porter les projets.

• **Le renforcement du rôle des établissements publics fonciers au service de la transformation**

Une intervention foncière publique pour réaliser un portage long-terme des terrains ou d'actifs est adaptée pour accompagner le développement des OIN ou des projets de réindustrialisation de la France qui nécessitent des aménagements urbains d'envergure et répondent à des enjeux publics. Au regard des délais de conception et la validation de l'étude urbaine (environ 8 ans) et des coûts liés à la dépollution/ aménagements/ création d'équipements publics, il serait nécessaire que la valeur des fonciers ou actifs concernés corresponde aux enjeux satisfaisant le bilan économique d'un tel projet.

Dans cette perspective, les établissements publics fonciers pourraient intervenir alors que la transformation de bureaux, à travers des filiales dédiées. Ces filiales disposeraient d'une ingénierie dédiée. Dans le droit actuel, ces filiales, contrairement aux délégataires existants, n'ont pas accès au droit de préemption et négocient en conséquence leurs acquisitions dans l'univers concurrentiel. Il serait pertinent que des filiales dans lequel un EPF aurait des participations majoritaires puissent se voir déléguer tant le droit de préemption urbain (DPU) que celui qui existe en ZAD (DP-ZAD).

L'utilisation de ces droits de préemption sera justifiée par une opération de transformation de bureaux en logements en tablant sur une mixité de destination (part de logements sociaux, de intermédiaires et libres à définir). Ces outils pourraient ainsi conduire une politique de préemption au juste prix. Des coûts de construction spécifiques à la transformation seraient intégrés pour définir, à rebours, le prix de sortie.

• **L'émergence de nouvelles foncières publiques/privées pour mener ces opérations**

Les EPF et/ou leurs filiales dédiées pourraient céder ces actifs à des foncières sous forme de société d'aménagement ou des SSCV, au sein desquels les propriétaires des fonciers concernés, des bailleurs sociaux, des collectivités territoriales et/ou d'autres acteurs privés pourraient prendre des participations.

Ces SSCV interviendraient avec un engagement à construire sous un délai convenu. Un tel montage permettrait ainsi de disposer d'une vision d'ensemble garantie par l'intervention d'un établissement public, la démultiplication des moyens par l'intervention des foncières et l'incitation des propriétaires, encouragés à (re)créer de la valeur en participant à la transformation de leurs actifs.

Annexe 1 : Proposition de rédaction pour l'article 220 Z du code général des impôts

Annexes 2 : Montant des taxes annuelles sur les locaux à usage de bureaux -Extrait du BOI-IF-AUT-50-20 – en application de l'article 231 ter du code général des impôts (CGI) et à l'article 231 quater du CGI

Annexes 3 : Exemples d'opérations FTI livrées ou en cours

»

A11.2 : Contribution de l'ASPIM

« Note de novembre 2021

Les fonds logement, pourquoi et comment drainer l'épargne des Français vers le résidentiel intermédié ?

Executive Summary

L'impérieux besoin d'une offre locative abordable en France

*Et si la thématique du logement s'invitait enfin dans **une élection présidentielle** ? Absent des débats en 2017, il semblerait que les ingrédients soient cette fois réunis pour que les grandes questions soient posées : Comment augmenter l'offre de logements dans les zones tendues ? Quels moyens mettre en œuvre pour que ces nouvelles habitations ne soient pas réservées aux plus aisés mais profitent aussi aux travailleurs modestes ? Sommes-nous condamnés à produire des unités de plus en plus compactes qui dégradent les conditions d'habitabilité ?*

Les sociétés de gestion de portefeuilles immobiliers, rassemblées au sein de l'ASPIM, sont convaincues de pouvoir apporter une partie de la solution. Elles font le constat que la France manque avant tout d'une offre locative abordable dans les zones tendues (métropoles, villes moyennes dynamiques et territoires touristiques). Le tout accession est un mirage alors même que les taux d'intérêt ont certainement atteint leur point bas et que de nombreux français sont exclus de ce marché (augmentation du nombre d'indépendants, précarité économique pour de nombreux travailleurs de la première ligne, etc.). La France compterait aujourd'hui seulement **140 000 logements à loyers abordables** accessibles aux personnes considérées comme trop aisés pour prétendre au logement social mais pas assez riche pour accéder au marché libre. **Nous proposons de viser un objectif de 500 000 logements à loyers abordables à horizon 20240.**

Les vertus de l'intermédiation

*Qui doit être propriétaire de ce parc condamné à croître pour répondre aux besoins des Français ? Nous pensons que le recours exclusif à des investisseurs locatifs particuliers qui investissent en direct est une impasse. Il doit s'accompagner d'un **appel aux investisseurs professionnels, seuls capables de garantir le maintien dans le temps des loyers abordables** tout en assurant les dépenses nécessaires à la bonne maintenance des bâtiments.*

Contrairement aux personnes physiques, ces acteurs de l'immobilier ne sont pas soumis à des aléas moraux et peuvent supporter des investissements dont les retours économiques se feront à long-terme. Le tout-Pinel a aussi montré ses limites en matière de qualité des logements conçus. Le rapport Laurent Girometti et François Leclercq en fait le triste constat et préconise le retour des institutionnel dans le résidentiel aussi pour cette raison.

Des fonds « logement abordable » ouverts au grand public

*Si nous défendons les vertus de l'intermédiation, **nous avons aussi à cœur d'associer les Français à ce grand défi du logement pour tous.** Les sociétés de gestion de portefeuille sont prêtes à lancer des fonds « résidentiel abordable » ouverts au grand public. L'épargne accumulée pendant la crise devant*

atteindre 180 milliards d'euros fin 2021, soit 7% du PIB, nous pensons que le moment est propice pour lancer des nouveaux produits d'investissement qui ont un sens sociétal.

Ces fonds auraient vocation à se porter acquéreurs de programmes neufs en **LLI** (logement intermédiaire, avec une décote de loyer de 20%) comme de programmes en **LAC** (logement locatif abordable, avec une décote de loyer de 10%). Ils devraient aussi mener **des opérations de réhabilitation dans le parc ancien** dans l'ensemble des zones tendues où il y a des besoins. En matière de volume, nous pensons que ces véhicules pourraient acquérir environ 20 000 unités par an, avec une hypothèse de collecte d'environ 1 milliard d'euros par an. **Ils concourraient à hauteur de 30% à 50% à l'atteinte de l'objectif** évoqué plus haut : disposer d'un parc de 500 000 logements abordables sur le marché locatif en 2040. Ils viendraient donc en soutien des acteurs publics spécialistes du LLI et du LAC comme CDC Habitat et in'li.

Améliorer la fiscalité au niveau du fonds et des souscripteurs pour rendre le produit attractif et pérenne

Un soutien de l'Etat est indispensable pour attirer de l'épargne vers des fonds dédiés au logement abordable. En effet, les rendements dans le résidentiel sont souvent inférieurs à 3,5%. Dès lors, en s'imposant une décote de loyers de 10% à 20%, ce qui nous semble indispensable étant donné le contexte de marché, le rendement brut diminue encore pour atteindre environ 3%. C'est moins que l'immobilier tertiaire et moins que l'investissement résidentiel en direct qui bénéficie de nombreux avantages fiscaux. Il faut trouver des mécanismes pour améliorer la performance de ces véhicules. Il en va de leur capacité à collecter de l'épargne et à la rendre sans déstructurer les portefeuilles. Moins de performance se traduit par moins de liquidité et donc une obligation pour les fonds de vendre des actifs. Nous sommes convaincus qu'il faut favoriser l'émergence de fonds « evergreen » dont les performances assurent une liquidité permettant la détention longue d'actifs.

Le principal avantage demandé consiste à **appliquer le régime TVA de droit commun au logement**. Autrement dit, faire en sorte que la TVA soit récupérable sur les achats de biens neufs comme sur toutes les dépenses de travaux et de gestion liés aux actifs résidentiels. C'est le cas pour les actifs tertiaires et commerciaux et nous pensons qu'il est temps d'aligner les pratiques. De même, nous proposons quelques ajustements sur la fiscalité propre du souscripteur (assiette réduite pour l'IFI, amortissement notionnel pour les parts qui distribuent et qui capitalisent, etc.). Nous disons à l'Etat : investissez à nos côtés pour nous aider à drainer de l'épargne française en faveur du logement abordable. »

A11.3 : Contribution de CDC Habitat & Groupe Mirabaud

A. Fiche d'analyse dans la perspective de la lettre de mission du 14 mars 2024

La note s'inscrit pleinement dans la logique de la lettre de mission du 14 mars 2024.

La principale innovation proposée est relative à l'affectation du crédit d'impôt sur la plus-value dégagée à l'occasion de l'opération de transformation. Elle tend donc à privilégier le réinvestisseur et, à ce titre, elle est parfaitement cohérente avec l'objectif recherché.

Toutefois, l'angle d'analyse retenu privilégie un processus de cession / transformation qui résulte logiquement de l'expérience acquise par les rédacteurs, ignorant un scénario dans lequel c'est le détenteur des actifs qui initie lui-même la transformation, au prix d'une moindre plus-value, voire d'une perte à provisionner. Tout en soutenant cette proposition, il convient de poursuivre la réflexion dans l'hypothèse où le lien entre le détenteur initial du bien et la foncière de transformation ne serait ni intégralement, ni définitivement (cas d'une vente à réméré) rompu.

B. Contribution de CDC Habitat & Groupe Mirabaud

« Accélération des opérations de transformation des immeubles de bureaux en logements »

- *La crise du marché des bureaux crée une vacance importante du parc, souvent bien situé près des transports en commun, pouvant ainsi constituer, via la transformation, un potentiel important de développement d'une offre résidentielle nouvelle.*
- *Des modifications législatives (projet de loi Daubier) sont en cours pour faciliter les procédures juridiques nécessaires pour mener à bien ces transformations (concernant les PLU) et ainsi en accélérer la production, condition nécessaire pour permettre la rentabilité économique de ces opérations.*
- *Ces mesures ne sont néanmoins pas toujours suffisantes pour convaincre les propriétaires investisseurs des bureaux de céder leurs actifs, la valeur de cession de ces bureaux pour une transformation étant souvent bien inférieure à la valeur comptable voir à la valeur d'acquisition.*
- *Pour autant, la valeur comptable de ces actifs dans leur format bureau est en partie fictive, puisque ces actifs ne seront pas reloués et par ailleurs mériteront à plus long terme des travaux importants pour les maintenir au niveau environnemental.*

L'enjeu est donc d'identifier les moyens permettant d'accélérer la mise en vente de ces actifs par leur propriétaire, en vue de leur reconversion en logements. Deux pistes sont proposées :

- *D'une part, à l'image de ce qui est prévu dans le logement avec l'interdiction progressive de location des logements étiquette G, puis F et E, le renforcement des obligations de mise aux normes et de travaux pourrait inciter les vendeurs à accélérer les cessions d'actifs, l'investissement dans des travaux ne pouvant être amorti pour les actifs ne trouvant pas de locataire ;*
- *D'autre part, une taxation des biens vacants pourrait également provoquer la vente d'actifs obsolètes, l'allocation de cette ressource nouvelle devant favoriser la réalisation des programmes de logements.*

Nous proposons d'approfondir dans cette note cette seconde piste.

- Concernant la collecte de cette taxe, un régime de déclaration concernant l'occupation des immeubles pourrait être mis en place, comme cela a été mis en place pour les propriétaires de logements. La taxe pourra être perçue une fois constatée une vacance durable de l'immeuble (par exemple vacance de + de 50% sur 2 années fiscales successives). La déclaration pourrait être rétroactive concernant les deux dernières années d'occupation, afin de mettre en place rapidement la collecte de la taxe.
- Concernant le montant de cette taxe, il doit être suffisamment important pour motiver la vente plutôt qu'une détention de l'actif. Nous l'estimons à minima (voir ci-après) à 15 €/m²/an soit pour un actif type de l'Île de France, de 10 000 m², un coût annuel de l'ordre de 150 000 €/an (charge supplémentaire s'ajoutant aux charges d'entretien, assurances, impôts fonciers, coûts de gestion... supporté par le propriétaire en cas de vacances de son actif). Cette taxe pourrait s'appliquer aux actifs immobiliers d'une taille minimale de 5 000 m².
- Concernant l'usage de cette taxe, **nous proposons de l'affecter à crédit d'impôt sur la plus-value dégagée par la transformation**. En effet, outre le coût d'acquisition de l'immeuble et les travaux, le coût de la transformation intègre des coûts de portage (coût des capitaux mobilisés pendant la phase de transformation de 1 à 3 ans) et la fiscalité sur la plus-value dégagée par l'opération (IS). L'ensemble de ces coûts renchérit le prix de revient de l'opération et donc le prix de vente des logements, rendant parfois les opérations incompatibles avec le prix de marché.

Estimation de l'impact sur les prix de vente de 10.000 logements neufs créé par an d'un crédit d'impôt sur la plus-value dégagée à l'occasion d'une opération de restructuration.

- Hypothèse de prix de vente unitaire : 250.000 € par logement HT
- Chiffre d'affaires dégagé : 2,5 milliards € HT
- Plus-value dégagée (sur la base de 7% de taux de marge) : 175 millions d'€
- IS payé sur la plus-value : 44 millions d'€
- Surface développée (sur base 60 m² par logement) : 600.000 m² soit environ 600 à 700 000 m² de bureaux existant à transformer

Si l'on considère une vacance structurelle de 3 millions de m², la taxe serait de l'ordre de 4,4€/m² pour compenser l'IS.

L'impact sur le prix du logement demeurera toutefois limité, de l'ordre de 2% du prix de vente. La réduction du prix de vente du logement est surtout liée à la baisse du prix de vente de l'actif à transformer.

SYNTHESE DES PROPOSITIONS

- Poursuivre les adaptations législatives en vue de renforcer la sécurité des opérations (notamment sur les modifications de PLU et les évictions)
- Renforcer les obligations de travaux pesant les propriétaires d'actifs obsolètes afin de provoquer un choc foncier (en excluant les particuliers)
- Réduire les coûts de portage inhérents aux projets de transformation par un crédit d'impôt financé par une taxation des locaux vacants.

»

A11.4 : Contribution du Consortium des Bureaux en France (CBF)

A. Synthèse de la contribution commune de La Place de l'Immobilier et Adéquation

180 millions de m2 de bureaux en France dont :

- 40 millions de m2 de parc public (20% en Ile-de-France ; 80% en régions ; 50% pour l'Etat, 50% autres : collectivités locales, etc.) ;
- 45 millions de m2 pour le parc privé non marchand (20% en Ile-de-France ; 80% en régions ; 1/3 du parc privé d'Ile-de-France, soit 17 millions de m2) ;
- 95 millions de m2 pour le parc privé marchand, dont 38 millions de m2 en Ile-de-France, dont 5 millions de m2 vacants (dont 1,2 million de m2 depuis plus de 2 ans et 2,5 millions de m2 vacants de plus de deux ans en 2025).

B. Contribution du Consortium des Bureaux en France : note du 17 juin 2024

« LES SECTEURS À FORTE RÉVERSIBILITÉ DE BUREAUX EN LOGEMENTS À PARIS ET LYON (MÉTROPOLES)

Comment identifier les territoires offrant les meilleures opportunités de transformation des bureaux vacants en offre résidentielle de demain ? LA PLACE DE L'IMMOBILIER et ADEQUATION ont partagé leurs expertises pour proposer une approche méthodologique exclusive.

Une des pistes explorées par les acteurs de l'immobilier pour faire face à la contraction de la construction neuve et aux obligations réglementaires (ZAN) est d'allouer davantage de moyens (financiers, techniques et humains) à la transformation d'immeubles existants, que ce soit sous forme de surélévation, de rénovation lourde ou de changement d'usage. Sur ce dernier point, et même si les montages sont encore complexes, la transformation de bureaux en logements paraît offrir un fort potentiel au regard des bâtiments tertiaires obsolètes, déjà vacants ou à forts risques à court ou moyen terme.

Si le sujet n'est pas nouveau, la transformation de bureaux en logements (ordinaires ou sous forme de résidences gérées) bénéficie aujourd'hui d'un contexte favorable permettant d'envisager un développement plus important : couple rendement/risque plus favorable au logement, obsolescence climatique accélérée des bureaux, perte d'attractivité de certains actifs tertiaires, élus convaincus par la pertinence de ces réponses sur leurs territoires touchés de plein fouet par la crise immobilière. Les annonces récentes de grands groupes de promotion immobilière témoignent de cette tendance.

Pour autant, ces conditions ne sont pas homogènes sur tous les marchés. Pour éclairer les acteurs concernés (promoteurs, investisseurs, collectivités, propriétaires, brokers, etc.) et limiter les aléas liés à ce type d'opération, LA PLACE DE L'IMMOBILIER et ADEQUATION ont mis au point une méthode pour croiser leurs données relatives à l'occupation des immeubles tertiaires et aux besoins résidentiels. Elle permet de faire ressortir les communes à fort potentiel, en commençant par les métropoles du Grand Paris et de Lyon.

La méthode

Pour conduire l'analyse présentée ci-après, LA PLACE DE L'IMMOBILIER et ADEQUATION ont croisé leurs banques de données, qui portent respectivement sur l'état du parc immobilier tertiaire existant et sur les dynamiques du marché immobilier résidentiel.

Les données de LA PLACE DE L'IMMOBILIER ont permis d'identifier les communes possédant des immeubles de bureau vacants de manière structurelle.

ADEQUATION a de son côté mobilisé ses bases de données portant sur l'immobilier résidentiel pour mesurer les dynamiques récentes en termes de construction neuve, l'intensité des besoins en immobilier résidentiel, et la faisabilité « marché », au regard notamment des valorisations existantes.

L'interopérabilité de nos données et nos savoir-faire respectifs nous a permis d'identifier les territoires présentant les plus forts potentiels de transformation de l'offre de bureaux en logement en croisant les estimations :

- Des surfaces de bureaux potentiellement mutables
- Des besoins de logements et de résidences services.

Cas de la métropole du Grand Paris : des potentiels centrés sur le Nord-Ouest

Sur la métropole du Grand Paris, plusieurs territoires affichent des potentiels importants car s'y conjuguent des besoins résidentiels forts, des constructions de logements neufs insuffisantes et un grand nombre ou de grandes surfaces d'actifs tertiaires obsolètes ou risquant de le devenir à court terme.

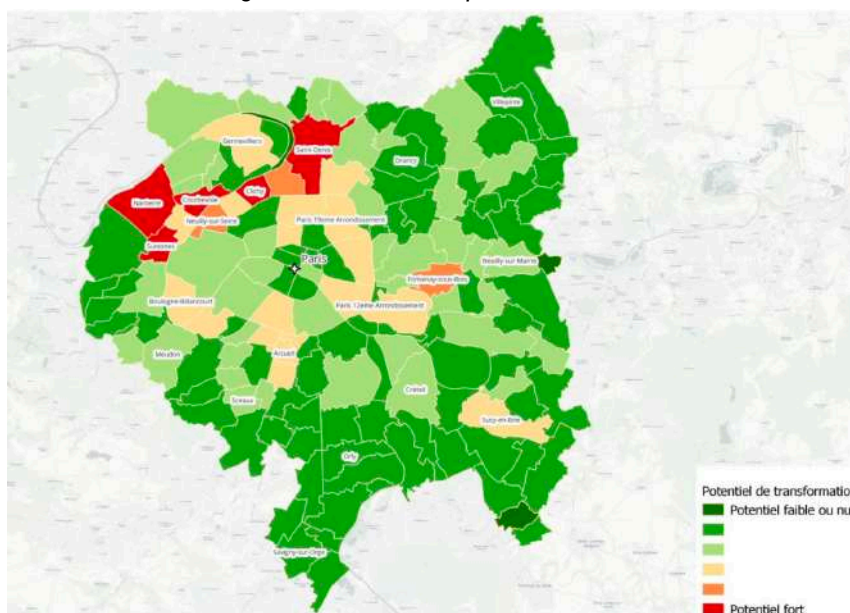
C'est notamment le cas de Nanterre, Suresnes, Courbevoie sur l'Établissement Public Territorial (EPT) de La Défense, mais aussi de Saint-Denis, Clichy et Saint-Ouen, à cheval des EPT Boucle Nord 92 et Plaine Commune, secteurs qui souffrent d'une vacance tertiaire élevée.

À l'inverse, la ville de Paris, à l'attractivité tertiaire encore forte, et les communes de seconde couronne, qui accueillent des parcs de bureaux modestes et/ou à la valorisation immobilière résidentielle plus modérée, présentent moins de potentiel.

Globalement, les potentiels semblent relativement nombreux, bien que concentrés majoritairement sur le Nord-Ouest du Grand Paris. Ils sont également présents de manière plus ponctuelle en 1ère couronne (Fontenay-sous-Bois, Issy-les-Moulineaux...) et plus marginalement en grande couronne, à Sucy-en-Brie par exemple.

À noter que l'ensemble du territoire enregistre d'ailleurs des besoins nettement insatisfaits, estimés à 70 000 par an sur l'ensemble du Grand Paris, alors que la production sera pour mémoire inférieure à 30 000 logements commencés pour l'année 2023.

Potentiels de transformation d'actifs tertiaires en logements ordinaires et résidences gérées sur la Métropole du Grand Paris



Cas de la métropole de Lyon : des gisements plus modestes en majorité sur l'Est lyonnais

La géographie des potentiels sur la métropole lyonnaise est quelque peu différente. Ils sont globalement moins importants malgré les tensions de marché sur le segment résidentiel. Ils semblent davantage concentrés, notamment le cœur de l'agglomération, et secondairement sur la frange Est.

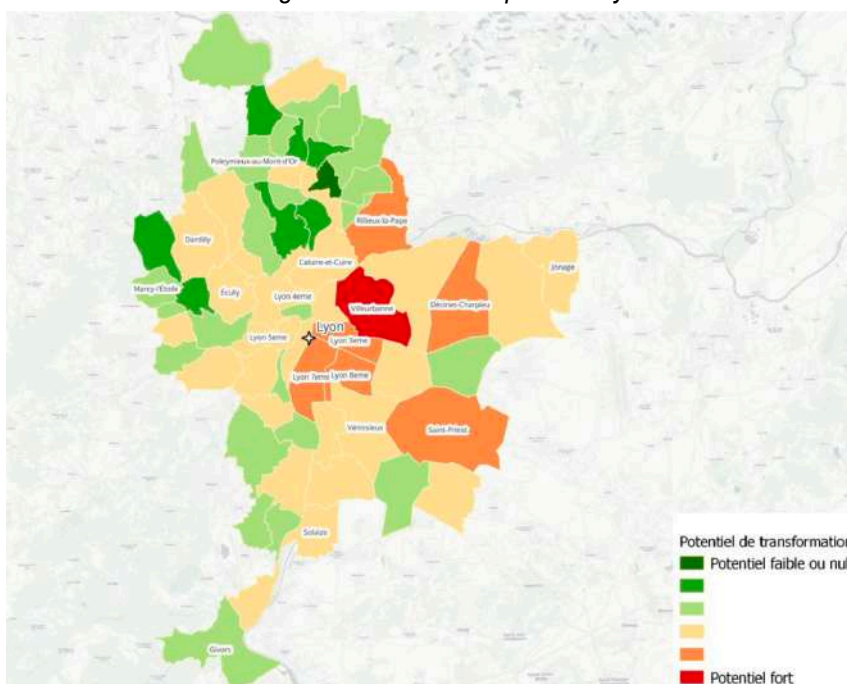
Villeurbanne apparaît comme présentant les potentialités les plus fortes, même si une analyse plus fine permettrait probablement de distinguer des écarts sensibles entre quartiers, comme sur le 3^{ème} arrondissement par ailleurs.

Si les communes de Rillieux-la-Pape, Décines-Charpieu, Saint-Priest et les arrondissements Sud de Lyon semblent offrir des potentiels légèrement moindres à ce jour, elles pourraient prochainement voir leur attractivité progresser, compte tenu d'un parc de bureaux majoritairement ancien, en voie de déqualification.

Sur la 3^{ème} polarité tertiaire du territoire, le Nord-Ouest lyonnais, les capacités à activer la réversibilité des actifs tertiaires, souvent peu denses et assez récents, semblent encore plus faibles à court terme, malgré des valeurs de marché élevées en immobilier résidentiel.

Ici aussi, les besoins restent très nettement insatisfaits, en particulier sur le cœur de la métropole, qui souffre d'une insuffisance de projets, notamment dans des valeurs "intermédiaires" (moins de 6 400 logements commencés tous segments confondus en 2022, pour un objectif annuel compris entre 8 000 et 8 500 nouveaux logements d'ici 2026).

Potentiels transformation d'actifs tertiaires en logements ordinaires et résidences gérées sur le Métropole de Lyon



Révéler les opportunités pour aller plus loin dans l'analyse

Cette analyse peut être effectuée sur l'ensemble des territoires de France métropolitaine, et affinée et ce, tant à l'échelle globale comme présenté ici, qu'à l'échelle de l'îlot/foncier.

La mutabilité de chaque actif tertiaire peut également être évaluée selon différents critères de faisabilité intrinsèque, mais également en regard de son environnement et du marché potentiel permettant de développer une offre de logements ordinaires ou en résidences gérées (seniors, étudiants, coliving).

Ces premiers résultats mettent en évidence l'importance des gisements et laissent augurer des conditions économiques favorables à la transformation des bureaux en logement sur deux territoires marqués par une très forte demande de logements et par la faiblesse de l'offre foncière aisément mobilisable.

Tous les acteurs de la filière (collectivités, aménageurs, promoteurs, investisseurs, propriétaires) devraient s'intéresser à ce potentiel de transformation des territoires, de valorisation d'actifs et de production de logements qui apporte en outre une réponse au double impératif de décarbonation et de non-artificialisation qui structure désormais la production urbaine.

LA PLACE de l'immobilier

Votre contact : Blaise HEURTEUX

06 09 24 65 39 / bheureux@laplacedelimmobilier.com

Créée en 2006, LA PLACE de l'immobilier a pour vocation de contribuer à un marché de la transaction immobilière « meilleur », plus éthique et plus efficient, grâce à un accès pour tous à la data. L'entreprise a constitué la 1ère base de données sur les immeubles en France, considérée par de nombreux professionnels comme LA base de référence du marché.

Dans un souci d'accroître la valeur ajoutée de ses clients, professionnels de l'immobilier, la société a développé des solutions métiers intégrant l'intelligence de la data ainsi que des services associés.

LA PLACE de l'immobilier propose d'accompagner les professionnels de l'immobilier (brokers, promoteurs, investisseurs, utilisateurs) avec 3 offres différentes :

- Accéder à la DATA : info à l'immeuble, listing de prospection, étude de marché
- Utiliser des outils métiers connectés à la data : le Module Brokers (CRM et rapprochement offres / demandes) et le Module Utilisateurs (gestion de parc)
- Réaliser de missions de conseil : recherche de fonciers et d'actifs, recherche de locataires, recherche d'implantations

<https://www.laplacedelimmobilier.com/>

ADEQUATION

Votre contact : Nicolas DEBRUYNE

06 22 95 06 55 / n.debruyne@adequation-france.com

Bureau d'Etudes et de Conseil indépendant, ADEQUATION accompagne l'ensemble des acteurs du foncier, de l'aménagement et de l'immobilier (promoteurs, bailleurs, aménageurs et collectivités) dans la réussite de leurs projets, dans la compréhension de leurs marchés et dans le développement de leurs stratégies.

Depuis 1992, la société ADEQUATION observe et étudie les marchés immobiliers résidentiels en France, une expertise au long cours qui en a fait un acteur réputé de la production de données immobilières. Solutions digitales, Etudes & Conseil deux métiers nourris par la data, étendus à l'ensemble des opérateurs de projets résidentiels.

Adossée à un solide ancrage régional, ADEQUATION maille l'ensemble du territoire national et s'est dessinée une place unique qui ouvre des perspectives sur la maîtrise du risque inhérent au marché immobilier.

<https://adequation.fr/>

A11.5 : Contribution de la Foncière FREY

« Mobilisation du foncier commercial en faveur de la création de logements »

Un contexte économique et sociogéographique propice à la transformation des périphéries

Le commerce s'organise autour de typologies, structurées ou non, et de **spatialités différentes** : centres commerciaux, zones commerciales, parc d'activités commerciales, etc. S'agissant des **entrées de villes, les zones commerciales se sont développées historiquement autour de locomotives alimentaires** (supermarchés, hypermarchés) ou de galeries commerciales en périphérie des agglomérations ou « entrées de villes ». Ces zones ont la particularité de **concentrer majoritairement des commerces de moyennes surfaces** (500 à 2 000 m² ou plus) non alimentaires, très difficiles à implanter en cœur de ville, et ne présentant **pas nécessairement d'homogénéité entre elles**.

Leur hétérogénéité concerne également les acteurs immobiliers : ces zones commerciales ou parc d'activités commerciales sont **investis par une pluralité d'investisseurs, promoteurs et foncières d'horizons différents** : immobilières de la grande distribution, investisseurs institutionnels, SCI familiales, et bien sûr les enseignes elles-mêmes (succursalistes ou franchisés).

65% de la population française vit autour d'une métropole (ville > à 200 000 habitants) : la « zone commerciale » est de fait déjà une forme de proximité. 72% des dépenses de consommation seraient réalisées dans les périphéries de villes. « **La périphérie des uns est la proximité des autres** ».

Plusieurs inputs majeurs convergent aujourd'hui pour faire du périurbain existant **un lieu de reconquête urbaine, économique et sociale** :

- **La protection de la biodiversité et des fonciers non artificialisés nécessite une évolution dans le développement de l'urbain ex-nihilo** et appelle à **privilégier l'implantation de nouvelles constructions sur des zones commerciales existantes** déjà artificialisées, et plus généralement sur les zones d'activités économiques.
- **Logement, logistique, industries vertes : des filières aux besoins importants, l'opportunité de valoriser des fonciers.**
- L'évolution des comportements et des attentes est propice au développement d'une nouvelle proximité. Les contraintes économiques, et plus encore environnementales, rendent nécessaire **une meilleure gestion des déplacements et l'accroissement de la mixité fonctionnelle et programmatique.**
- Les politiques publiques se sont concentrées depuis plusieurs années sur la redynamisation des centres-villes, dont la population stagne depuis 40 ans : **il est opportun de considérer à présent la qualité de vie et les contraintes qui pèsent sur les habitants du péri-urbain.**
- Les entrées de ville peuvent devenir le lieu privilégié de la mutation urbaine de notre pays, vers un modèle plus sobre en foncier et moins générateur de besoins de mobilités, vers **un modèle urbain polycentrique.**

Le modèle économique de ces zones commerciales reste toujours aussi intéressant tant du point de vue des consommateurs que de celui des propriétaires et surtout exploitants.

Ce modèle viable demeure un frein important pour la création d'opération mixte complexe tant par la recherche d'un équilibre économique pour ces opérations forcément plus onéreuses que par la capacité de mobiliser la pluralité des propriétaires / investisseurs.

Le puzzle du remembrement pour toute opération de transformation **nécessite un remembrement préalable, lourd en investissements et en portage**. Ce travail réclame de longues années de négociations, de levées de contraintes juridiques en plus des classiques autorisations (autorisations d'exploitation commerciale notamment) à obtenir... et à purger.

Afin de créer des conditions favorables à la mobilisation de ces fonciers commerciaux pour la création de logement, il est utile de rappeler que les zones commerciales de périphérie concentrent à l'heure actuelle une vacance commerciale estimée à 14,89% dans les centres commerciaux et 6,62% dans les zones commerciales.

La capacité a influencé la transformation des commerces pourrait être de **créer une surtaxe sur la vacance commerciale à partir d'une vacance de plus de 50% de la propriété détenue**. Afin de disposer d'éléments factuels pour déterminer une vacance commerciale, le point de départ de cette surtaxe pourrait être le non-paiement d'une TASCOT sur une cellule depuis plus de 6 mois. Cette surtaxe pourrait ainsi créer un phénomène de décision plus rapide, notamment chez les investisseurs institutionnels.

Cette surtaxe pourrait permettre à l'Etat de financer « **une prime à la transformation** » en faveur des opérateurs qui initieraient un projet mixte en lieu et place de commerce existant afin notamment d'accompagner les opérations économiquement fragiles en finançant l'indemnisation des locataires et/ou propriétaires. Cette prime à la transformation pourrait être soumise à des conditions de programmation telle qu'un pourcentage de logements sociaux ou de logements intermédiaires développés, un pourcentage de renaturation / pleine terre.

Afin de faciliter les négociations foncières avec certains propriétaires particuliers, notamment à travers des SCI familiales issues d'anciens commerçants, **un abattement exceptionnel** (de 70% ou 85%) applicable **sur les plus-values immobilières** résultant de la cession de biens immobiliers bâtis, ou de droits relatifs à ces mêmes biens dans le périmètre d'une opération de transformation d'une zone commerciale pourrait être mis en place.

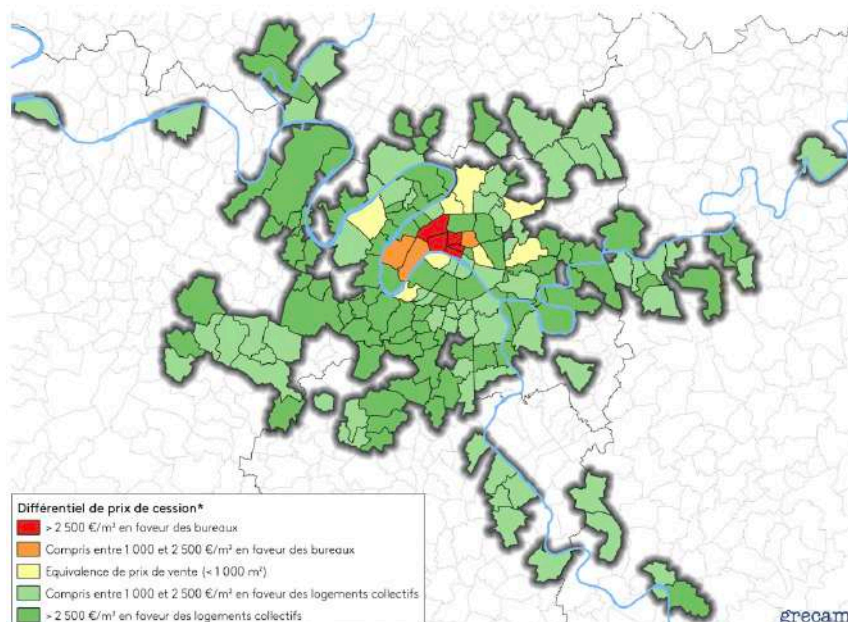
Au-delà des aspects économiques, et comme précisé supra, le remembrement foncier confère une complexité telle que certains opérateurs pourraient être découragés devant l'ampleur de la tâche. Afin de faciliter ce remembrement, il pourrait être intéressant, pour les collectivités de **systématiser le droit de préemption et d'expropriation lors de l'inscription d'une zone de Projet** (PPA, GOU, OAP,...). Cette inscription pourrait générer de fait une DUP sur le périmètre du Projet (L 211-4 et L 214-1 c. urb.), analogue à la DUP « travaux ». »

A11.6 : Contribution du GRECAM

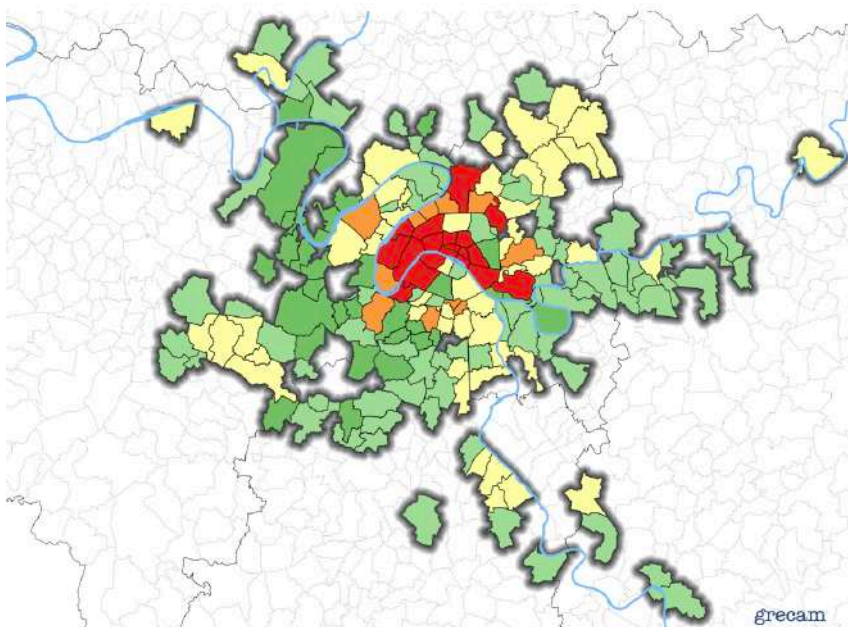
« Extrait Rapport « Analyse du marché de la reconversion et des marchés porteurs en Ile-de-France (2024) »

Différentiel de prix de vente entre les bureaux et les logements

2023



2021



* exprimés en €/m² PI – Source : Observatoire Immobilier d'Entreprise du Grecam

A11.7 : Contribution du KAREG

« Note sur la transformation de bureaux en logements

1) Avant 2020 une vacance de bureaux faible

La création de KAREG en janvier 2019, avait pour objectif de proposer aux propriétaires institutionnels et aux investisseurs de travailler à la restructuration et au repositionnement de leur parc de bureaux obsolètes et/ou non occupés. Ce parc était alors estimé à 800 000 m² (vides depuis au moins quatre ans en Ile-de-France) sur les 55M de m² du parc tertiaire francilien. Le constat par ailleurs que la durée de vie moyenne d'un immeuble de bureaux avant travaux lourds pouvait être estimée à 30 ans conduisait à évaluer à 1,5 M de m² annuels le parc devant faire l'objet de travaux pour des remises en location. Pour autant les loyers inférieurs à 200€/m² annuels sur une partie importante du parc (quasi-totalité de la seconde couronne et parc de seconde main de première couronne) faisait craindre que les propriétaires de ces actifs ne renoncent à engager des travaux de l'ordre de 2000€/m² impossible à amortir dans le cadre de baux 3/6/9 voire 9 ans fermes.

La création de KAREG faisait également suite à la promulgation de la loi ELAN le 23 novembre 2018 dont l'article 28 proposait plusieurs dispositifs pour faciliter les transformations de bureaux en logements.

2) La nouvelle situation post pandémie, crise structurelle et prime croissante à la centralité

La pandémie de COVID 19 a profondément bouleversé le marché du bureau. La mise en œuvre généralisée du télétravail à l'échelle mondiale et nationale a structurellement déstabilisé ce marché et ses acteurs.

Sur la seule région Ile-de-France ce sont plus de 800 accords de télétravail qui ont été signés en entreprise avec une moyenne 2,4 jours de télétravail par semaine. Il est à noter qu'au moins 45% des salariés franciliens pratiquent le télétravail au moins une fois par semaine. Après 3 ans de mise en œuvre et les premiers retours d'expérience, une première phase de renouvellement des accords a été engagée et un consensus s'établit autour d'une moyenne de 2 jours par semaine.

Ces nouveaux modes de travail ont pour conséquence un impact très lourd sur les parcs de bureaux. Les entreprises ont engagé une réflexion de fond sur leurs besoins en bureaux avec une tendance vers moins de bureaux mais « mieux de bureaux ». Si mathématiquement 2 jours de télétravail correspondent à une diminution de 40% des besoins en surface la pratique évolue vers une diminution moindre avec l'aménagement de nouveaux espaces collaboratifs ou de convivialité. Ils doivent permettre aux collaborateurs qui se côtoient moins de se retrouver et de renforcer l'esprit d'entreprise. La baisse des surfaces louées serait ainsi comprise entre 20 et 30% des surfaces antérieures.

Dans l'immédiat, une grande majorité d'entreprise restent dans une phase d'observation. Pour éviter des engagements trop risqués en termes de politique immobilière, elles réduisent leurs surfaces à l'occasion des renouvellements de baux ou de la signature de nouveaux baux et adaptent leurs besoins en ayant recours à des bureaux opérés (co-working) solution plus onéreuse mais beaucoup plus souple.

En parallèle on assiste à une évolution géographique de la demande. Le « mieux » de bureaux s'accompagne d'une recherche de la centralité et de la desserte la plus efficiente. La limitation de la place de la voiture au cœur de la métropole dissuade les jeunes générations du déplacement automobile et incite les entreprises à des implantations très centrales pour attirer les meilleurs profils.

Les chiffres de la vacance tertiaire reflètent clairement cette tendance. Au T1 2024 le taux de vacance est ainsi de 2,4% dans Paris QCA (avec des loyers « prime » de plus de 1000€/m²).

A contrario la vacance atteint 13,3% à la Défense et dépasse les 20% dans l'ensemble des Hauts de Seine à l'exception de 4 communes (Neuilly, Levallois-Perret, Boulogne et Issy-les-Moulineaux). Les autres départements de petite couronne ont atteint ou dépassé les 20% de vacance et la vacance s'accroît encore en seconde couronne.

Au T1 2024, le taux de vacance global en Ile de France est de 8,4% avec 4,9M de m² libres mais devrait encore s'accroître fortement (cf supra). En effet, nombre d'experts estiment que la vacance devrait quasiment tripler dans les deux ou trois ans car au regard de la rigidité des baux, beaucoup d'entreprises n'ont pas encore procédé aux ajustements de leurs besoins⁹.

3) Mise en œuvre des opérations de transformation et retour d'expérience

- Les opérations de transformation n'ont pas débuté avec la pandémie de COVID 19. Dès la fin des années 90, la ville de Paris initiait certaines opérations notamment avec la RIVP. Celles-ci consistaient pour l'essentiel à redonner une destination « logement » à des immeubles haussmanniens conçus un siècle auparavant à cet usage. A partir des années 2010, la ville de Paris a fait de la transformation de bureaux en logements un axe fort de sa politique mais les équilibres financiers parisiens et les coûts travaux admissibles tout comme les subventions pour surcharge foncière accordées dans le cas de production de logements sociaux sont très éloignés des standards franciliens.

- L'ORIE (Observatoire régional de l'immobilier d'entreprise) conduit avec l'appui des services de l'Etat (DRIEAT, DGFIP...) et des notaires, un travail de recensement régulier du parc tertiaire francilien mais également des parcs d'activité ou encore logistiques. Il en étudie la croissance mais en suit également l'usage grâce notamment aux informations relatives à la taxe annuelle sur les bureaux en IDF.

C'est ainsi que l'ORIE au T1 2024 recense près de 3 200 immeubles de bureaux partiellement ou totalement inoccupés en Ile-de-France sur un parc total de 55,5M de m² (dont 39M de m² de parc marchand).

Ce sont ces immeubles qui sont donc prioritairement destinés à changer d'usage dès lors que leur implantation où leur obsolescence ne permet plus de leur donner un avenir en bureaux.

• Les acteurs de la transformation

KAREG dans le cadre de sa stratégie a décidé dès 2019 de travailler pour le compte de propriétaires ou celui d'investisseurs à la transformation de ces immeubles en logements, familiaux, ou gérés, libres ou sociaux parfois dans le cadre d'opérations mixtes (bureaux-logements, centres de santé, écoles...). A compter de 2023 KAREG agréée comme société de gestion par l'AMF a créé des fonds d'investissement destinés à cet objectif.

Les quelques opérations déjà lancées et les très nombreuses opérations étudiées lui ont permis d'identifier les principaux enjeux liés à la mise en œuvre de ces opérations.

⁹ Dans le cadre d'une mission pour le compte d'un propriétaire institutionnel dont des services de l'Etat sont locataires, ce dernier va regrouper différents services pour passer d'un ratio de 50m² de SU/agent (post pandémie) à 16 m² SU/agent.

a) Les PLU.

Aujourd'hui la plupart des PLU présentent des zonages très figés permettant le développement de quartiers spécialisés (bureaux, logements, activité etc...). Chaque opération de transformation nécessite par conséquent une modification de PLU quand ce n'est pas une révision. Plus récemment les PLU se sont orientés vers des zonages beaucoup plus souples (Paris, Plaine Commune etc...). Par ailleurs la proposition de loi Daubié qui pourrait être adoptée en septembre 2024, propose que les dérogations au PLU puissent être accordées à l'initiative des maires pour la transformation de bureaux en logements.

b) Les blocages « mairie ».

C'est aujourd'hui encore le principal obstacle rencontré par les opérateurs. De nombreux maires espèrent encore le retour d'utilisateurs y compris pour des immeubles qui ne répondent à aucun des critères de choix de ces derniers. D'autres font état de la perte de recettes fiscales (CVAE notamment), de la crainte d'un rejet par la population (en dépit de chantiers « allégés »), ou encore de leur impossibilité à financer nouveaux équipements publics avec la disparition de la taxe d'habitation et la très forte réduction de la DGF. Le préfet des Hauts-de-Seine, Laurent Hottiaux, lors d'une réunion ce 22 avril a précisé que les maires de son département pouvaient difficilement invoquer cet argument au regard de leur bonne situation budgétaire. Quand ils ne refusent pas les transformations beaucoup de maires refusent en revanche tout bonus de constructibilité prévus par la loi ELAN (comme la loi ALUR de 2019 pour les logements sociaux).

c) Les problèmes techniques.

Une partie non négligeable des immeubles ne se prête pas à une transformation pour des raisons de structure, rarement d'épaisseur (immeuble « Nuages » à Paris jusqu'à 24 m d'épaisseur, campus ECLA à Noisy le grand, 22 m, etc.).

Ce peut être pour des raisons d'implantations défavorables, proximité d'axes particulièrement bruyants, quartiers mono fonctionnels en activité ou bureaux (Villepinte, certains quartiers de Saint-Quentin en Yvelines, des secteurs entiers de la Défense...).

Pour ce qui concerne les coûts de transformation, ils sont généralement proches de ceux d'une opération neuve. Les économies sont possibles sur les coûts de gros œuvre (infrastructure et structure du bâtiment). En contrepartie, il convient d'ajouter le plus souvent des coûts liés potentiellement au désamiantage, au renforcement de structures, à la création de nouveaux noyaux, de chapes acoustiques etc.

d) Les copropriétés

Le blocage par des copropriétaires parfois très minoritaires devrait être levé par les dispositions de la proposition de loi Daubié.

e) Le blocage des propriétaires.

Les propriétaires institutionnels ne peuvent pas (en tout cas pour les SCPI qui détiennent 24,1% du parc tertiaire en IDF) vendre en dessous de la valeur d'expertise. Il y a là un point bloquant auquel ont été confrontés la plupart des candidats à l'acquisition. En effet, alors même que la valeur d'un actif est directement liée à son usage et que sa vacance totale devrait conduire à une valeur nulle, les experts procèdent à des réévaluations à la baisse très progressives. Les propriétaires même vendeurs, fixent donc comme prix de réserve la valeur d'expertise. En 2023 c'est ainsi un volume de 15Mds€ d'immobilier

de bureau qui a été retiré de la vente à l'issue des consultations. Bien évidemment cet aspect doit être considéré au regard également des « blocages des maires ». Un candidat acquéreur qui fait une offre sur un actif qui n'a plus de perspectives d'être reloué en bureau et dont le maire ne souhaite pas qu'il fasse l'objet d'une quelconque transformation doit se résigner à le porter un temps indéterminé et parfois très long. »

A11.8 Contribution d'un cabinet de conseil en immobilier d'entreprise

La réflexion porte sur « des pistes utilisant des dispositifs existants permettant de canaliser de l'épargne privée (institutionnelle ou des particuliers) en direction de ces transformations ». Le cabinet attire l'« **attention sur le fait que ces pistes doivent être vérifiées par des spécialistes fiscalistes.**

1. **Apporter les actifs à transformer à des structures ad-hoc**

Les actifs à convertir pourraient être apportés à des structures de détention spécifiques permettant de mutualiser les risques sur plusieurs produits, géographies ou temporalités. L'effet volume du portefeuille crée une dynamique auprès des investisseurs et la mutualisation des actifs permet de présenter un profil de risque plus attractif.

A notre sens il paraît difficile d'envisager des structures de détention qui seraient abondées par différents investisseurs car trop complexe à mettre en œuvre. A contrario certains investisseurs possédant de grands portefeuilles pourraient loger leurs actifs à transformer dans un véhicule spécifique.

Les véhicules pourraient être structurés en fonction de la cible d'investisseurs visés (particuliers ou institutionnels) – permettant d'y associer des incitations spécifiques.

Des mécanismes comme le démembrement de propriété pourraient également être mis en œuvre avec cession d'usufruit à des bailleurs sociaux pour le développement d'opérations.

L'idée est également de ne pas rechercher à créer des structures de détention où l'Etat aurait vocation à investir mais au contraire de structurer des véhicules capables de capter de l'épargne privée.

2. **Des incitations adaptées à la cible d'investisseurs :**

Pour les particuliers :

L'investissement dans un véhicule de transformation identifié comme tel (pourrait être une SCPI par exemple) pourrait être assorti d'incitations conditionnelles et limitées dans le temps (10 ans) telles que :

- La sortie de la valeur des parts de l'assiette de calcul l'IFI
- La sortie des revenus fonciers de l'assiette de calcul de l'IR
- L'amortissement déductible des revenus fonciers
- Une dispense d'imposition sur la plus-value en cas de revente des parts.

Indépendamment de la transformation des bureaux en logement, les règles d'abattement qui s'appliquent actuellement sur les revenus des locations non-meublées vs les locations meublées ou touristiques devraient être revues pour favoriser la location de longue durée – ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

Pour les institutionnels :

Pour les institutionnels les leviers portent sur la minoration de la fiscalité des dividendes et sur l'imposition des plus-values.

Le régime SIIC tel qu'il avait été défini au moment de son lancement pourrait être une base de réflexion : transparence fiscale du véhicule de détention, obligation de remonter en dividendes un % élevé du résultat, abattement sur les dividendes perçus par les actionnaires.

A11.9 : Contribution de l'ORIE

« **Avis de l'ORIE sur transformation de bureaux en logements**

Contexte

Le 21 mai dernier, a été examinée au sénat une Proposition de loi visant à faciliter la transformation des bureaux en logements pour répondre à la crise du logement en France.

L'ORIE (Observatoire Régional de l'Immobilier d'Entreprise), organe privilégié de concertation entre pouvoirs publics et professionnels de l'immobilier regroupe, au sein d'une association loi 1901, l'ensemble des acteurs du marché de l'immobilier d'entreprise francilien se réjouit et partage cette initiative du gouvernement qui permettra à moyen terme de recycler un gisement considérable de bureaux obsolètes pour alimenter la production de logements. Par ailleurs l'ORIE encourage à poursuivre les réflexions au Sénat de la proposition de loi DAUBIÉ.

En parallèle, une rencontre a été organisée le 23 mai dernier entre les membres du CA et M. André YCHE missionné par le ministère du Logement dans le cadre de sa mission sur la transformation de bureaux en logements et dont le rapport sera publié fin juin.

Suite à cette rencontre, l'ORIE a animé différents ateliers thématiques dont les conclusions sont consignées dans ce présent avis.

Propositions de l'ORIE

Les recommandations de l'ORIE concernent 2 grands enjeux.

Enjeu 1 : Libéraliser le marché de la transformation de bureaux en logements

Partant du constat que l'autorisation à la transformation de bureaux en logements existe certes, mais est soumise à de nombreuses règles administratives et d'urbanisme au niveau local qui retardent voire rendent impossible certaines opérations, l'ORIE propose de :

- **Elargir au-delà du logement** (logement libre, intermédiaire et abordable), **la destination des transformations à l'hébergement résidentiel** (résidences étudiantes, résidences senior, co-living avec ou la possibilité d'y insérer des espaces de co-working, des services et/ou commerces de première nécessité pour les grands ensembles immobiliers [+ 5000 m²]) **et l'hébergement commercial** (hôtels et tourisme) **avec la possibilité de changer de destination définie à l'article R.151-27 et de sous - destination définie à l'article R.151-28 du Code de l'urbanisme sans autorisation préalable et en permettant une réversibilité vers la destination initiale au bout de 30 ans par exemple.**

Enjeu 2 : Promouvoir une incitation financière à la transformation des bureaux en logements

Dans le contexte économique actuel difficile et du fait de son rendement locatif brut espéré inférieur dans le segment du logement que celui de l'immobilier tertiaire, l'ORIE propose 2 types de mesures incitatives qui excluent tant la création de toute nouvelle taxe que de subventions publiques ; ce qui créerait des dépenses supplémentaires pour l'Etat.

- **Redonner de l'intérêt au rendement brut locatif**
 - Exonération totale de la taxe annuelle sur le bureau et de la taxe foncière durant les travaux de transformation. A compter de l'achèvement des travaux et lorsque l'habitat est occupé à 75%, mettre en place une exonération de 50 % de la taxe foncière pendant 10 ans.
 - Autoriser un amortissement accéléré des coûts de travaux de transformation.
- **Réduire les coûts de cession d'actifs pour une transformation future**
 - Suspension pendant 10 ans des régularisations de TVA en cas de cession des actifs, ce qui permettrait de réduire considérablement le prix de cession pour une transformation future. Cette exonération de TVA devra être limitée aux baux d'habitation consentis sur des logements loués nus à des particuliers.
- **Faciliter les opérations de transformation sur l'aspect financier**
 - **Mettre en place un accompagnement public et financier** : à l'instar du prêt Gaïa qui permet depuis 2005, de financer la construction de logements sociaux à travers des prêts à taux réduits, l'ORIE propose que l'Etat mette en place un accompagnement financier public qui présenterait le grand avantage de ne pas être synonyme de dépenses publiques supplémentaires. Les avantages sont en effet multiples pour ce type de prêts publics :
 - Modalités d'amortissement (jusqu'à 15 ans),
 - Mobilisation sur plusieurs années (1 à 15 ans), couverture jusqu'à 100 % et exonération des indemnités de remboursement en cas de revente.
- **Améliorer la gestion et le financement des équipements publics**
 - La question des équipements et aménités publics que créent la création de nouveaux logements est aujourd'hui traité par un mécanisme qui permet de gérer le financement des équipements publics nécessités par la réalisation d'une opération : le PUP (Projet Urbain Partenarial). Cependant, le mécanisme actuel est limité à une réflexion et gestion par projet. **Afin d'assurer à la fois les services publics et des péréquations économiques entre projets de différents opérateurs, l'ORIE propose d'élargir cette gestion au cas par cas du PUP à une gestion par ensemble de projets.** »

A11.10 : Contribution de « Surface + Utile » (acteur de l'Economie Sociale et Solidaire)

**« Propositions pour faciliter l'usage des actifs tertiaires vacants
par les acteurs de l'Economie Sociale et Solidaire (ESS)**

- Orienter vers le secteur de l'ESS la mise à disposition des actifs vacants à titre gracieux ou à des prix décorrélés du marché en échange de l'exemption de la taxe sur les bureaux vides.
- Cet usage et cet avantage fiscal donne droit à l'appellation « espace économique de la transition », qui pourra donner lieu à d'autres mesures.
- A titre expérimental, les « espaces économiques de la transition » bénéficient d'une dérogation temporaire aux règles de destination du PLU. Cet usage dérogatoire est alors réservé aux acteurs de l'ESS / ou bénéficiant du statut de structure reconnue d'intérêt général ou d'utilité publique.
- Anticiper la possible longue durée de ces mises à disposition (pour les actifs les plus en difficulté) en créant un statut de bail de long terme, sans motif de précarité, mais qui ne donne pas de droit à une propriété commerciale de la part du locataire (statut du bail entre le bail précaire, le bail commercial, et le bail dérogatoire).
- Laisser au propriétaire de l'actif vacant depuis plus de 2 ans le soin de faire occuper le bien par des acteurs ESS, sans quoi la collectivité ou la préfecture pourront le réquisitionner pour le confier à un acteur ESS ou pour une mission de service public, jusqu'à ce qu'un permis de construire purgé (ou autre autorisation administrative) soit délivré ou qu'un bail commercial soit conclu. Le propriétaire échappe alors à la taxe sur les bureaux vides. Cette disposition permettrait d'ajouter une possibilité d'usage d'intérêt écologique et sociétal des actifs vides sans faire peser son organisation et sa gestion sur le propriétaire.
- Imposer aux collectivités de rendre public le stock d'actifs vacants sur leur territoire. Ces données sont disponibles auprès de des services de Bercy mais presque jamais demandées par les collectivités.
- Ajouter la "lutte contre la vacance immobilière" dans les objectifs des OAP pour en faire un objectif des collectivités dans leurs politiques d'urbanisme (1er alinéa du I de l'article L151-7 du code de l'urbanisme). »