

...la proposition de loi visant à

FACILITER LA TRANSFORMATION DES BUREAUX EN LOGEMENTS

Sur le rapport de Mme Martine Berthet, la commission des affaires économiques a adopté, le 15 mai 2024, la proposition de loi visant à faciliter la transformation des bureaux en logements.

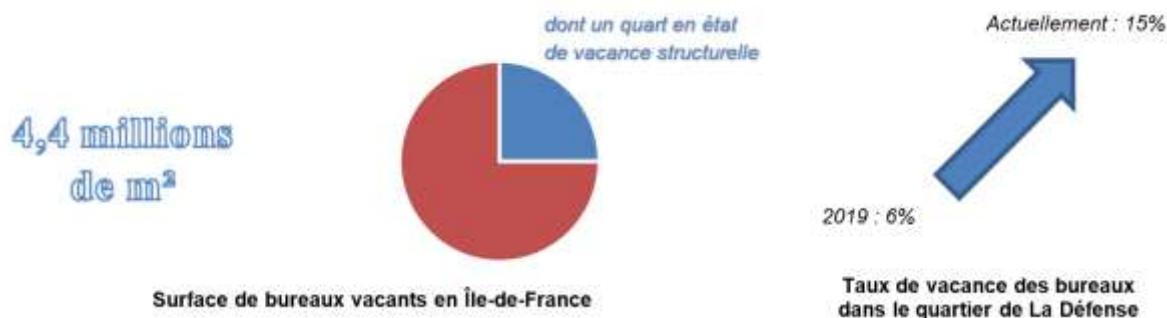
Ce texte, issu d'une proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale, vise à accélérer la mobilisation des bureaux vacants en vue de la création de logements, en adaptant les règles d'urbanisme et de copropriété pertinentes, et en prévoyant un régime fiscal adapté pour ces opérations. Afin de favoriser les projets de construction réversibles, il crée également un permis de construire à destinations multiples. Il comporte également des dispositions en faveur de la réalisation de résidences étudiantes.

Les quatre articles relatifs à la fiscalité (articles 2, 3, 3 bis A et 3 bis B) ont été délégués au fond à la commission des finances.

1. LA MOBILISATION DES BUREAUX VACANTS EN LOGEMENTS, UNE NÉCESSITÉ DANS UN CONTEXTE DE PÉNURIE DE FONCIER ET DE CRISE DU LOGEMENT

A. LES BUREAUX INUTILISÉS, UN IMPORTANT GISEMENT POUR LA CRÉATION DE LOGEMENTS

Alors que la France est frappée par une **crise du logement** quasiment sans précédent¹, et que les **objectifs de réduction de l'artificialisation des sols** fixés par la loi « Climat et résilience » limitent les possibilités de constructions nouvelles, **les bureaux vacants constituent un important gisement pour la réalisation de logements** : rien qu'en Île-de-France, ils représenteraient **environ 4,4 millions de mètres carrés, en hausse d'un million de mètres carrés par rapport à 2019**, dont un quart serait en état de vacance structurelle.



¹ Voir le rapport d'information n° 567 (2023-2024) sur la crise du logement, fait par Mmes Dominique Estrosi Sassone, Viviane Artigalas et Amel Gacquerre au nom de la commission des affaires économiques du Sénat, déposé le 30 avril 2024.

Cette augmentation structurelle du nombre de mètres carrés de bureaux disponibles découle :

- du **développement du télétravail** à la suite de la crise sanitaire, dont l'impact sur l'immobilier de bureaux n'a pas encore atteint sa totalité, en raison des délais de renouvellement des baux professionnels ;
- du **ralentissement de la croissance des emplois de bureaux** depuis une quinzaine d'années, **sans que le rythme des créations de surfaces de bureaux ait ralenti dans les mêmes proportions** ;
- de la **réduction de la surface moyenne de bureau par personne**, induite par le développement des *open spaces* et autres espaces collaboratifs.

Les **nouvelles obligations environnementales fixées par le « décret tertiaire »** pourraient en outre amener certains propriétaires de bureaux, dans un avenir proche, à se séparer de ces actifs qui nécessiteront de coûteux investissements de mise aux normes.

B. LA TRANSFORMATION DE BUREAUX EN LOGEMENTS SE HEURTE À DES OBSTACLES TECHNIQUES, ÉCONOMIQUES ET RÉGLEMENTAIRES

Malgré des besoins en logements importants, **la production de logements par transformation de locaux d'activités reste stable** depuis 10 ans, à environ 2 000 logements par an. Au total, **moins de 2 % des bureaux vacants** en Île-de-France seraient **reconvertis** chaque année.

Les différents outils réglementaires et fiscaux mis en place ces dernières années pour favoriser ces opérations (exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties pendant cinq ans, bonus de constructibilité par rapport aux règles fixées dans les documents d'urbanisme...) n'ont **pas significativement accéléré la dynamique**.

Plusieurs obstacles continuent de limiter les possibilités de transformation de bureaux en logements :

- un obstacle financier : les surfaces de bureaux vacantes demeureraient **survalorisées dans les bilans** des sociétés propriétaires ;
- la configuration initiale des bâtiments de bureaux (profondeur, hauteur sous plafond, ouvertures extérieures) peut rendre **techniquement difficile** la reconversion ;
- le **coût des travaux de reconversion** est généralement plus élevé que celui de la construction neuve, en raison de la combinaison du coût d'acquisition des locaux, du coût des travaux à proprement parler (y compris les opérations de désamiantage, fréquentes, et d'adaptation aux normes de sécurité incendie propres aux bâtiments d'habitation), et du coût induit par les pertes de surfaces commercialisables (création de balcons et d'espaces communs).

En conséquence, les opérations de transformation de bureaux en logements **ne seraient rentables que dans des zones où le prix de vente du mètre carré dépasse les 5 000 à 6 000 euros**, à savoir uniquement en région parisienne, et certaines métropoles régionales :

- les **règles fixées par les documents d'urbanisme** peuvent s'opposer à la production de locaux d'habitation dans certaines zones réservées, par exemple, aux activités économiques.

Enfin, le **régime fiscal** applicable à ce type d'opérations n'est **guère incitatif** pour les élus, qui impliquent souvent des besoins en équipements publics supplémentaires (écoles, crèches...), pour des recettes fiscales généralement inférieures à celles procurées par les locaux d'activité.

2. LA PROPOSITION DE LOI : FAVORISER LA MOBILISATION DES BUREAUX VACANTS POUR CRÉER DES LOGEMENTS

A. LEVER LES OBSTACLES RÉGLEMENTAIRES À LA TRANSFORMATION DES BUREAUX EN LOGEMENTS

L'**article 1^{er}** de la proposition de loi permet aux autorités compétentes en matière d'urbanisme de **déroger au cas par cas aux règles fixées par les documents d'urbanisme en matière de**

destination des bâtiments, pour des opérations de transformation d'immeubles de bureaux ou d'administrations publiques en logements.

Les **articles 6 et 7** modifient les **règles de majorité dans les copropriétés**, pour favoriser la transformation de locaux affectés à une activité tertiaire en habitations.

En outre, afin de faciliter l'adaptation par les communes de l'environnement des bâtiments reconvertis aux besoins des nouveaux habitants, l'**article 3 bis** ouvre la **possibilité** pour ces dernières **de recourir aux projets urbains partenariaux**, qui permettent de faire participer les porteurs de projets aux coûts des équipements publics nécessités par ces opérations.

B. CRÉER UN PERMIS DE CONSTRUIRE À DESTINATIONS MULTIPLES POUR FAVORISER L'ANTICIPATION DES RECONVERSIONS

L'**article 4** crée un **permis de construire à destinations multiples**, sans plafonnement du nombre de destinations possibles ni ordre de succession prédéfini entre ces dernières. Les règles d'urbanisme applicables durant toute la durée du projet seraient celles en vigueur au moment de la délivrance du permis.

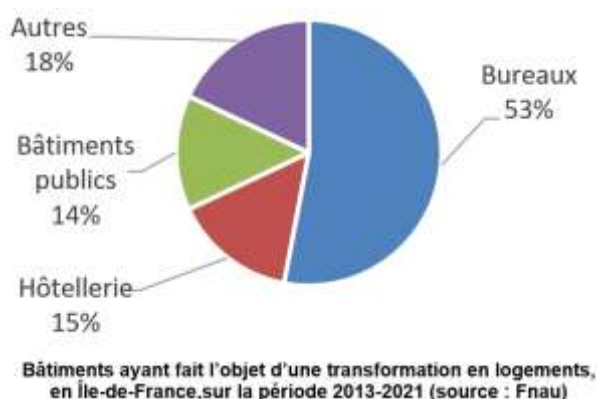
C. DES MESURES COMPLÉMENTAIRES POUR LE LOGEMENT ÉTUDIANT

Le texte facilite également la **réalisation de logements étudiants** en **ouvrant aux Crous la possibilité de recourir aux marchés de conception-réalisation** (article 5) et permettant de prévoir dans les PLU une **majoration du volume constructible pour les résidences étudiantes** gérées par les Crous (article 5 bis).

3. LES APPORTS DE LA COMMISSION : RENDRE LE DISPOSITIF PLUS OPÉRATIONNEL, TOUT EN SÉCURISANT LES COLLECTIVITÉS SUR LEUR MAÎTRISE DE LEURS PROJETS D'AMÉNAGEMENT

A. ÉLARGIR LE CHAMP DES OPÉRATIONS DE TRANSFORMATION FACILITÉES PAR LA PROPOSITION DE LOI

Les bureaux ne sont pas les seuls locaux susceptibles d'être transformés en habitations : les hôtels, bâtiments d'enseignement, mais aussi les garages, se prêtent particulièrement bien à ce type de transformations. En outre, les **zones commerciales** d'entrée de ville, qui font actuellement l'objet de vastes plans de reconversions, constituent **des gisements de foncier et de locaux dont la mobilisation pourrait permettre la création de plusieurs centaines de milliers de nouveaux logements**.



La commission a donc **étendu le champ d'application du texte aux opérations de transformation de tout bâtiment de destination autre qu'habitation en bâtiment à destination principale d'habitation** (art. 1^{er} et 3 bis), et modifié en conséquence le titre de la proposition de loi. Les **nouvelles règles de majorité dans les copropriétés** pour autoriser les changements d'usage pourront concerner **également les locaux commerciaux**, en plus des bureaux et locaux professionnels (art. 6).

B. ACCÉLÉRER LES PROCÉDURES ET AMÉLIORER L'ÉQUILIBRE ÉCONOMIQUE DES TRANSFORMATIONS DE BÂTIMENTS EXISTANTS EN HABITATIONS

Afin de **lever les freins économiques** à la mise en œuvre de transformations de bâtiments existants en habitations - hors dispositions fiscales -, la commission a **étendu la possibilité de déroger aux règles de destination du plan local d'urbanisme aux extensions et surélévations induites par des projets de transformation** de bâtiments existants en

habitations. Les maires pourront également permettre à ces projets de **déroger aux règles relatives aux surfaces minimales des logements figurant dans les PLU**.

Elle a conservé la possibilité de mettre en œuvre des projets urbains partenariaux à l'occasion de telles opérations (art. 3 bis).

Afin d'accélérer les procédures, des **délais de transmission** entre les différentes autorités dont l'avis est requis pour accorder la dérogation aux zonages du PLU ont été introduits à l'article 1^{er}, et **la procédure d'octroi du permis à destinations multiples a été précisée** : la commune donnera un avis préalable sur le principe de l'octroi, dans certaines zones, de ce permis, mais ne délibérera plus sur chaque demande de permis (article 4).

La **durée de validité** de ce permis a été **étendue à 10 ans, renouvelable deux fois pour une durée de 5 ans**.

À l'article 5 bis, la possibilité de bénéficier d'une **majoration de volume constructible** a été **étendue à l'ensemble des résidences étudiantes, et aux opérations de transformation** (et plus seulement de constructions nouvelles).

C. CONSERVER UN DROIT DE REGARD DES COLLECTIVITÉS SUR L'AMÉNAGEMENT DE LEUR TERRITOIRE

La commission a souhaité sécuriser les procédures, pour s'assurer que les collectivités puissent s'opposer à tout projet contraire à leurs choix d'aménagement.

Ainsi, à l'article 1^{er}, l'**avis de la commune sur les dérogations au zonage du PLU** a été **conservé**, même lorsqu'elle ne dispose plus d'aucune compétence en matière d'urbanisme ; l'**avis conforme des commissions compétentes pour se prononcer sur les changements de destination dans les zones agricoles, naturelles et forestières** restera requis pour y accorder une telle dérogation.

À l'article 4, l'**avis conforme de la commune sera requis** pour la mise en place de zones dans lesquelles le permis à destinations multiples pourra être octroyé. Le maire pourra en outre exiger que soit **précisée la première destination de la construction** projetée, afin d'évaluer les implications à court terme du projet sur les équipements publics et, plus largement, l'aménagement du territoire. **Les éventuelles prorogations**, au bout de dix ans, **devront tenir compte des règles d'urbanisme applicables au moment de la prorogation**, ce qui permettra de **vérifier que le projet est toujours compatible avec les orientations d'aménagement du territoire**. Les **règles d'urbanisme relatives à la sécurité et à la salubrité publique** seront en outre **applicables de plein droit** aux changements de destinations ultérieures autorisées par le permis à destinations multiples.

POUR EN SAVOIR +

- Rapport déposé au nom de la commission des affaires économiques du Sénat sur la crise du logement (2024)
- Étude CBRE, *Quand les bureaux obsolètes se transforment en logements, décembre 2022*
- Note de l'Institut Paris Région, *Reconvertir les bureaux et bâtiments d'activités en logements : un potentiel encore sous-exploité, novembre 2022*



Dominique Estrosi Sassone

Présidente

Sénateur
des Alpes-Maritimes
(Les Républicains)



Martine Berthet

Rapporteure

Sénatrice
de la Savoie
(Les Républicains)

[Commission des affaires économiques](#)

Téléphone : 01.42.34.23.20

[Consulter le dossier législatif](#)





...la proposition de loi visant à

FACILITER LA TRANSFORMATION DES BUREAUX EN LOGEMENTS

- **Première lecture**

La **proposition de loi visant à faciliter la transformation des bureaux en logements**, adoptée le 7 mars dernier par l'Assemblée nationale, a été renvoyée au Sénat à la commission des affaires économiques, qui a **délégué** à la **commission des finances** l'examen au fond des **articles 2, 3, 3 bis A et 3 bis B**. Il s'agit du **volet fiscal** de la proposition de loi, portant sur l'application aux locaux faisant l'objet de projets de transformation en logements de la taxe d'aménagement et de la taxe sur les bureaux et autres locaux professionnels (TSB).

La commission des finances, réunie le 14 mai 2024 sous la présidence de M. Claude Raynal, a examiné le rapport de M. Stéphane Sautarel, rapporteur pour avis.

Le rapporteur pour avis a examiné ces dispositions en cohérence avec l'objectif de la proposition de loi de contribuer à la lutte contre la crise du logement, en cherchant à concilier l'incitation aux collectivités à favoriser ces projets et la limitation de la charge fiscale pour les porteurs de projet.

Dans cet esprit, la commission a adopté quatre amendements qu'il a proposés :

- un amendement [COM-4](#) à l'**article 2** visant à réduire l'impact de la taxe d'aménagement sur l'équilibre économique des projets, tout en préservant l'apport de ressources aux collectivités du bloc communal à un niveau adapté aux besoins créés par ces projets. Par souci de cohérence, il intègre également dans cet article la définition de l'assiette inscrite initialement à l'article 3 ;
- un amendement [COM-5](#) tendant en conséquence à supprimer l'**article 3** ;
- un amendement [COM-6](#) tendant à mieux cadrer l'exonération de TSB sur les locaux faisant l'objet d'une transformation en logements à l'**article 3 bis A** ;
- un amendement [COM-7](#) supprimant l'**article 3 bis B**, satisfait par le droit existant.

1. FACE À LA CRISE DU LOGEMENT, LA PROPOSITION DE LOI ENVISAGE L'INCITATION FISCALE À LA TRANSFORMATION DE LOCAUX PROFESSIONNELS EN LOGEMENTS COMME UN ÉLÉMENT DE RÉPONSE

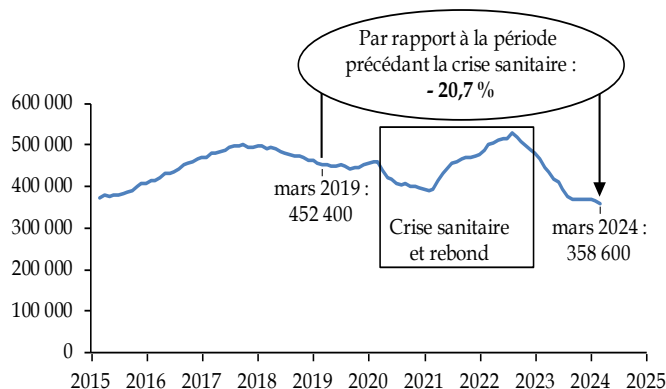
Lorsque des immeubles de bureaux sont sous-utilisés et qu'ils font face à une obsolescence technique accélérée avec l'évolution des attentes des utilisateurs, et alors que le besoin en logement est plus criant que jamais, **la question de leur reconversion doit être posée.**

La transformation de bureaux en logements répond à la fois aux mutations du monde du travail et à la crise du logement

En particulier, la crise du Covid-19, imposant un recours généralisé au télétravail dans de nombreuses organisations tertiaires, a montré que ce mode de travail, très apprécié des

Logements autorisés cumulés sur douze mois

(en nombre de logements, données brutes)



Source : commission des finances, à partir des données Statinfo

employés, pouvait être compatible avec le travail en entreprise. Au début 2021, l'Institut de l'Épargne immobilière et foncière (IEIF) estimait que 27 % de la surface des bureaux pourrait ainsi être libérée, soit 3,3 millions de mètres carrés en Île-de-France (6,5 % du parc)¹.

Les besoins en logements, eux, sont toujours aussi importants alors que la **construction neuve** connaît actuellement un **creux très important**. Depuis la période précédant la crise sanitaire, les autorisations de construction de logements neufs ont chuté de 20 %, soit près de 100 000 logements chaque année².

Les opérations de conversion de bureaux en logement sont toutefois encore assez rares : 800 sont autorisées chaque année, représentant plus de 2 000 logements³, soit 2 % environ des créations annuelles de logements.

Ces opérations doivent en effet faire face à des **difficultés de tous ordres** : adaptation de l'aménagement intérieur, les équipements techniques, la façade (ajout de balcons...), parfois même le gros œuvre. Les difficultés relèvent encore de l'acceptabilité locale : les riverains préféreront souvent des bureaux inoccupés le soir et en fin de semaine, gage de tranquillité, bien que l'arrivée de nouveaux habitants présente aussi des effets positifs en attirant ou maintenant des commerces, voire des activités de services, aux résidents.

Le pré-requis à toute opération de transformation de bureaux en logement est l'acceptation par la commune

Face à ces enjeux, **les maires sont en première ligne**. Les opérations de transformation doivent d'abord être acceptées par la collectivité concernée et prendre en compte des enjeux complexes et très variables selon les territoires et l'emplacement des bureaux : contribution à l'animation d'un quartier, impact sur l'emploi, équipements publics rendus nécessaires par l'arrivée de nouveaux habitants ou, à l'inverse, rendus superflus par le départ des activités tertiaires...

Malgré ces difficultés, **ces opérations présentent aujourd'hui un intérêt renouvelé** avec la mise en œuvre de l'objectif « **zéro artificialisation nette** » (ZAN), dont un objectif intermédiaire de division par deux de la consommation d'espace sur la période 2021-2031.

La présente proposition de loi cherche à faciliter la réalisation de ces opérations, en jouant aussi bien sur les aspects réglementaires (articles traités au fond par la commission des affaires économiques), que fiscaux (articles dont le traitement a été délégué à la commission des finances).

¹ IEIF, communiqué de presse, « Crise de la Covid-19 : L'IEIF évalue pour la première fois l'impact potentiel du télétravail sur le parc et la demande de bureaux en Île-de-France, 11 janvier 2021.

² Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, *Construction de logements – résultats à fin mars 2024*, Statinfo n° 646, avril 2024.

³ CBRE, *Quand les bureaux obsolètes se transforment en logements*, étude publiée en décembre 2022.

Un objectif : aplanir les obstacles qui s'opposent à la réalisation des opérations de conversion de bureaux en logements

Le traitement fiscal de ces opérations constitue en effet l'un des éléments pris en compte par les porteurs de projet dans leur calcul économique, mais aussi par les communes et leurs groupements dans le choix d'autoriser les opérations.

À cet égard, la spécificité et la technicité particulières des questions de fiscalité conduisent généralement à discuter les mesures fiscales dans le cadre de la loi de finances. Le rapporteur pour avis a toutefois considéré, après avoir écouté les représentants de plusieurs organismes et administrations, que les mesures relatives à la taxe d'aménagement et à la TSB, comprises dans la présente proposition de loi, apparaissaient comme le **complément naturel des autres mesures d'incitation de la proposition de loi** dans la mesure où **leur portée est limitée strictement** au périmètre des opérations de transformation de bureaux et autres locaux en logements.

2. LA PROPOSITION DE LOI ENCOURAGE LA TRANSFORMATION DE BUREAUX EN LOGEMENTS PAR DEUX MESURES DE NATURE FISCALE

A. SOUMETTRE LES OPÉRATIONS À LA TAXE D'AMÉNAGEMENT PERMETTRAIT DE FACILITER LEUR APPROBATION PAR LES COLLECTIVITÉS

Dans le texte transmis au Sénat, trois articles prévoient l'application de la **taxe d'aménagement** aux opérations de transformation de bureaux en logements, qui n'y sont en effet pas soumises dans le droit actuel si elles n'occasionnent pas de création de surface.

L'**article 2** permet aux collectivités ayant institué la taxe d'aménagement **d'assujettir**, si elles délibèrent en ce sens, **les opérations de transformation de bureaux en logements** à cette taxe. Cette mesure a pour objectif d'inciter les collectivités à favoriser les opérations de transformation, considérées comme plus vertueuses sur le plan environnemental, par rapport aux opérations de démolition-reconstruction. Cet assujettissement serait aussi justifié par la nécessité, pour accueillir de nouveaux habitants, d'aménagements supplémentaires.

L'**article 3** définit l'**assiette** de la taxe d'aménagement pour les opérations de transformation de bureaux en logements par transposition des règles applicables aux nouvelles constructions : elle serait égale au produit de la surface de plancher transformée avec les valeurs forfaitaires existantes en Île-de-France et dans les autres régions.

L'**article 3 bis B** prévoit, lorsqu'un **établissement public de coopération intercommunale** (EPCI) perçoit la taxe d'aménagement, de **permettre le reversement**, par délibération, **de tout ou partie de cette taxe résultant d'opérations de transformations de bureaux en logements à ses communes membres**, compte tenu de la charge des équipements publics relevant de leurs compétences.

Imposer une catégorie d'opérations afin de favoriser leur réalisation peut paraître paradoxal. Il n'en est toutefois rien. En effet, la taxe d'aménagement a pour objet principal de financer la réalisation d'équipements publics rendus nécessaires par les bâtiments construits. Or les opérations de transformation de bureaux en logements, même si elles ne créent pas de surface nouvelle, font venir des populations nouvelles et créent donc des besoins nouveaux, en particulier lorsque des établissements scolaires ou pour la petite enfance doivent être créés ou étendus.

En conséquence, ces opérations peuvent être difficilement supportables financièrement pour les communes ou EPCI, qui seraient donc, en toute logique, réticentes à les autoriser. Il paraît dès lors justifié **de soumettre ces opérations à la taxe d'aménagement**.

Le rapporteur pour avis considère toutefois nécessaire de **mieux cadrer ces dispositions** afin de **réduire l'impact de la taxe sur l'équilibre économique des projets**

tout en **préservant l'apport de ressources aux collectivités du bloc communal** d'un niveau adapté aux besoins créés par ces projets. Il propose donc :

- de **transformer l'assujettissement facultatif prévu par le texte en assujettissement de droit**, ce qui facilitera l'instauration de la taxe dès le début de 2025, tout en permettant aux autorités locales de renoncer à la taxe en fonction de la situation locale, mais d'instituer **uniquement la part communale** de la taxe d'aménagement pour ces opérations, en cohérence avec l'objectif de l'article de favoriser l'attribution des autorisations d'urbanisme par la collectivité compétente tout en réduisant d'un tiers le poids de la taxe d'aménagement ;
- d'**assujettir à la taxe d'aménagement toutes les transformations de locaux en logements**, quelle que soit leur destination d'origine, car la limitation aux transformations de bureaux n'est pas justifiée au regard de l'objectif de la proposition de loi ;
- enfin, d'**introduire un abattement de 50 % sur l'assiette de la taxe**, afin de prendre en compte l'existence d'équipements déjà financés par elle lors de la construction initiale.

Par ailleurs, dans un souci de clarté du texte et de cohérence de la discussion, il propose de **regrouper dans l'article 2** la définition de **l'assiette de la taxe** inscrite dans l'article 3.

Enfin, **l'article 3 bis B**, qui prévoit que l'EPCI pourrait reverser à ses communes membres une partie du produit de la taxe ainsi instituée, **est satisfait par le droit existant**, qui prévoit déjà une telle mesure pour la taxe d'aménagement dans son ensemble.

B. LES LOCAUX FAISANT L'OBJET D'UNE TRANSFORMATION DEVRAIENT ÊTRE EXONÉRÉS DE LA TAXE SUR LES BUREAUX ET AUTRES LOCAUX PROFESSIONNELS

L'**article 3 bis A** exonère de la taxe sur les bureaux et autres locaux professionnels (TSB), qui existe en Île-de-France et en Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), les locaux à usage de bureaux faisant l'objet d'un projet de transformation en logements si un permis de construire a été déposé au cours de l'année précédant la déclaration de la taxe.

Le rapporteur pour avis convient qu'il n'est pas souhaitable de soumettre à la TSB des locaux dont la transformation en logement est en cours. Il note toutefois que la rédaction de l'article peut être améliorée :

- **en faisant porter l'exonération sur l'ensemble des transformations de locaux en logements**, quelle que soit la destination d'origine tout en **ciblant l'exonération sur les locaux destinés à être transformés en locaux à usage d'habitation**, pour ne pas favoriser les transformations en meublés de tourisme ou en résidence de tourisme qui ne contribueraient pas à la lutte contre la crise du logement ;
- **en appliquant l'exonération à des projets ayant fait l'objet d'une autorisation d'urbanisme** (et pas seulement d'un permis de construire) **et qui sont vacants**, car un bureau toujours occupé doit continuer à être soumis à cette taxe ;
- **en prévoyant enfin un mécanisme d'amende** pour le cas où l'engagement de transformation des locaux en logements ne serait finalement pas respecté.

La commission des finances propose d'adopter les articles 2 et 3 bis A ainsi amendés.

La proposition de loi sera examinée en séance publique le 21 mai 2024.



Stéphane Sautarel
Rapporteur pour avis
Sénateur (Les Républicains) du Cantal

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/>

Téléphone : 01 42 34 23 28