

LA CRÉATION DE LOGEMENTS PAR CHANGEMENT DE DESTINATION DE LOCAUX

Au sein de la construction neuve, la création de logements issus d'un changement de destination de locaux a progressé régulièrement entre 1990 et 2005 passant de 3 % du total des créations de logements à 7 %. Les logements créés par changement de destination diffèrent sur de nombreux points de ceux construits *ex nihilo*. Les particuliers sont plus souvent à l'origine de ces créations que ces logements soient individuels ou collectifs, cas beaucoup plus rare dans la construction neuve pure. L'utilisation du logement à des fins de location motive près de la moitié des maîtres d'ouvrage des logements créés par changement de destination, deux fois plus que dans la construction neuve. Les logements créés par changements de destination sont en moyenne de plus petite taille, mais l'écart tend à se réduire avec le temps. Ils sont plus souvent situés en zones rurales (notamment lorsqu'il s'agit de résidences secondaires) et leur part dans le total de la construction neuve diminue avec la taille de l'unité urbaine, à une exception notable : la ville de Paris, où la part de création par ce mode est identique à celle des zones rurales.

CRÉATIONS DE LOGEMENTS PAR CHANGEMENT DE DESTINATION : UNE PART CROISSANTE SUR 15 ANS

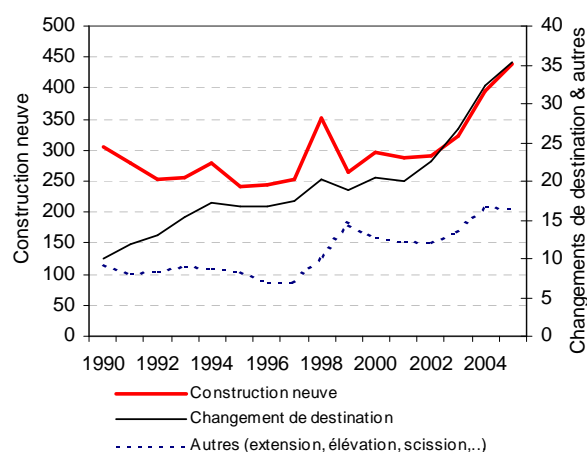
La création d'un logement peut se faire de différentes manières : la construction neuve *ex nihilo* (9 logements sur 10), d'une part, où la création de logements à partir de constructions préexistantes d'autre part. Dans ce dernier cas, il peut s'agir d'élévation ou d'extension d'un bâtiment, de scission de logements anciens, mais aussi et surtout de changement de destination de locaux. Ce mode de construction consiste en la transformation, moyennant travaux, d'un local précédemment destiné à une utilisation autre que le logement en une habitation (*voir méthodologie*).

De 1990 à 2005, les flux annuels de logements neufs issus d'un changement de destination ont plus que triplé (de 10 000 à 35 000). Au cours de la même période, les flux annuels de construction neuve ont connu une progression moindre en pourcentage. Les logements issus de la transformation d'un local sont ainsi passés de 3 % du total des logements créés en 1990 à 7 % en 2005 (*voir figure 1*).

L'évolution de ce mode de création de logement est proche du cycle de la construction des logements neufs (*voir figure 2*). Son rythme de croissance ressort plus régulier mais aussi plus fort sur l'ensemble de la période. Il est en particulier nettement plus élevé entre 1990 et 1995 où sa part dans le total de la création de logements double.

La période 1996-2001, où les rythmes de croissance sont voisins, est marquée en 1998 par la fin du dispositif d'amortissement d'acquisition Périssol et son remplacement en 1999 par le dispositif Besson. Ce dernier, moins avantageux financièrement (amortissement moins élevé, davantage de contraintes sur le logement loué), engendre un effet d'aubaine important en 1998 pour bénéficier du dispositif Périssol (*voir Favre-Bulle 2003*).

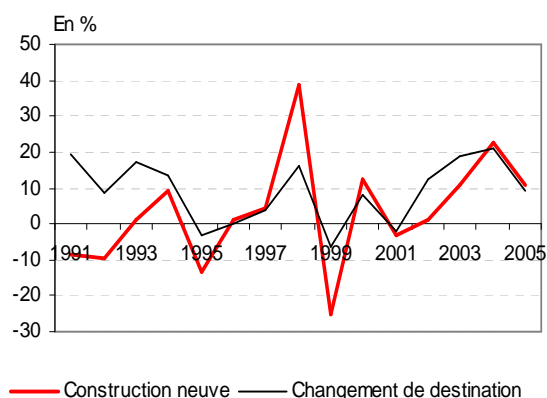
Figure 1 : Logements neufs (en milliers) selon le mode de construction (année réelle de décision)



Source : MEDAD/SESP Sitadel

La création de logements par changement de destination est à nouveau plus dynamique que la construction neuve au début des années 2000 à un moment où cette dernière retrouve pourtant un regain de vigueur, dans un contexte de baisse des taux d'intérêt des prêts immobiliers et de mise en place des dispositifs Robien.

Figure 2 : Taux de croissance du nombre de logements selon le mode de construction



Source : MEDAD/SESP Sitadel

LES PARTICULIERS À L'ORIGINE DE 6 LOGEMENTS SUR 10 CRÉÉS PAR CHANGEMENT DE DESTINATION

Les particuliers sont à l'origine de 62 % des logements créés par changement de destination contre 46 % dans la construction neuve pure (figures 3 et 4).

Ils ne se limitent pas, contrairement à la construction neuve, à la création de logement individuel, mais créent également des logements collectifs (35 % du total de cette catégorie, contre 6 % dans la construction neuve). Ces logements ne sont pas tous destinés à leur occupation personnelle mais peuvent avoir pour objet l'investissement locatif.

Structurellement, le nombre moyen de logements créés par permis pour les particuliers est par conséquent plus important dans les changements de destination (1,3) que dans la construction neuve (1,1).

Figure 3 : Construction neuve, part de logements créés selon le maître d'ouvrage et taille moyenne des permis en logements (1990-2005, date réelle de décision du permis)

	Part selon le nombre de logements créés (en %)	Nombre moyen de logements par permis
OPHLM,OPAC	5,3	15,0
Sociétés d'HLM	7,9	19,3
SEM	1,7	22,1
SCI,SACI,SCCV, promoteurs	28,7	13,2
Entreprises	4,1	12,5
Collectivités locales	0,6	4,7
État	0,3	12,0
Associations et autres	5,1	7,9
Particulier	46,3	1,1
Ensemble	100,0	2,1

Source : MEDAD/SESP Sitadel

Figure 4 : Changement de destination, part de logements créés selon le maître d'ouvrage et taille moyenne des permis en logements (1990-2005, date réelle de décision du permis)

	Part selon le nombre de logements créés (en %)	Nombre moyen de logements par permis
OPHLM,OPAC	3,1	8,3
Sociétés d'HLM	2,8	9,3
SEM	1,2	10,7
SCI,SACI,SCCV, promoteurs	16,4	5,2
Entreprises	3,7	6,3
Collectivités locales	3,0	2,4
État	0,2	3,9
Associations et autres	7,3	4,4
Particulier	62,3	1,3
Ensemble	100,0	1,8

Source : MEDAD/SESP Sitadel

Les autres maîtres d'ouvrage sont moins fréquemment à l'origine de la création de logements par changement de destination que dans la construction neuve. Quand ils le sont, les tailles des projets sont moitié moindre que ceux observés pour la construction neuve. Ainsi, les

sociétés d'HLM ou les SEM créent 10 logements par permis lorsqu'il s'agit d'un changement de destination (voir figure 4) contre 20 dans le cadre de la construction neuve (voir figure 3). Cette taille de projet plus réduite s'observe pour toutes les catégories de maîtres d'ouvrage.

LA LOCATION, PREMIER MOTIF DE LA CRÉATION DE LOGEMENT PAR CHANGEMENT DE DESTINATION

Dans près d'un cas sur deux, les logements issus de changements de destination sont à usage locatif. C'est deux fois plus que pour la construction neuve, pour laquelle l'occupation personnelle, puis la vente sont les motifs à l'origine des trois quarts des créations de logement (voir figure 5). L'usage final de cette dernière peut aussi être locatif.

La location est l'usage le plus fréquent dans les changements de destination pour toutes les catégories de maîtres d'œuvre y compris celles ayant déjà la location pour vocation (organismes et sociétés d'HLM). Par rapport à la construction neuve, la location est cinq fois plus importante pour les particuliers et quatre fois plus pour les SCI et promoteurs. Elle est le premier motif de construction pour ces derniers, devant la vente. Pour les particuliers, l'occupation personnelle reste le motif dominant (56 % du total) (voir figure 6).

La prédominance de l'usage locatif pour les logements issus des changements de destination prévaut sur l'ensemble de la période 1990-2005. Après avoir doublé entre 1990 et 1992, sa part dans le total est inchangée depuis 1993. Dans la construction neuve l'usage locatif des logements progresse entre 1990 et 1993, puis décroît régulièrement jusqu'en 2000 pour retrouver le niveau atteint en 1990, soit environ 20 %, et s'y stabiliser.

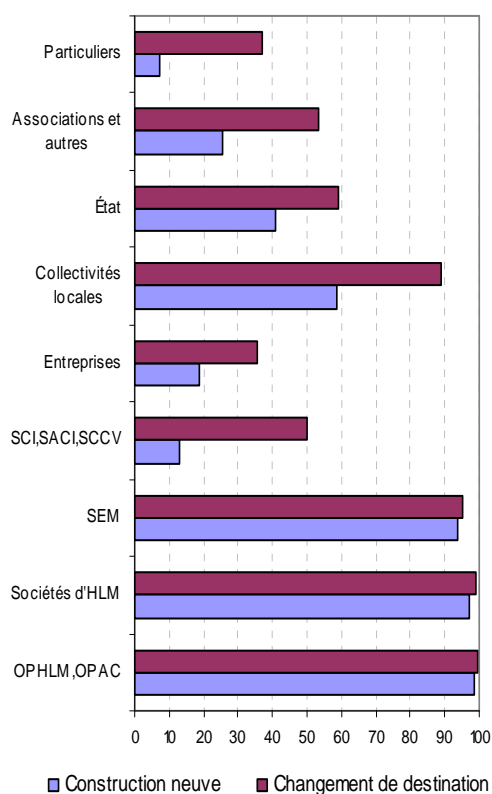
En 1998, la fin de l'amortissement Périssol de l'investissement locatif est vraisemblablement à l'origine de la hausse de la construction. Or, c'est le motif de vente par des SCI, SACI, promoteurs qui stimule la construction observée en 1998. On peut raisonnablement avancer l'hypothèse que la vente s'adresse à des particuliers souhaitant réaliser un investissement locatif et bénéficier de l'amortissement Périssol avant son remplacement par un dispositif moins avantageux financièrement.

Figure 5 : Utilisation des logements créés selon le mode de construction 1990-2005 (en %)

	Construction neuve	Changement de destination
Occupation personnelle	42,6	36,8
Vente	32,9	16,3
Location	24,0	46,3
Logement de fonction	0,5	0,6
Total	100,0	100,0

Source : MEDAD/SESP Sitadel

Figure 6 : Part des logements destinés à la location dans les logements neufs selon le mode de construction (en %)



Source : MEDAD/SESP Sitadel

DES LOGEMENTS D'UNE DURÉE DE CONSTRUCTION PLUS LONGUE

Les logements créés par changement de destination sont en moyenne d'une durée de construction équivalente à ceux issus de la construction neuve pure (14,9 mois contre 14,7).

Contrairement à la construction neuve qui nécessite des travaux de gros œuvre et de second oeuvre, les logements par changement de destination ont déjà un bâti, et devraient donc bénéficier d'une durée de construction significativement plus faible, le gros oeuvre étant déjà réalisé.

Ce n'est cependant pas ce que l'on observe pour les permis afférents aux logements individuels simples : la durée de construction y est de 4,6 mois supérieure par rapport à la construction neuve (voir figure 7).

Par contre, dans le collectif, la durée moyenne des travaux des chantiers de construction de logements issus de changement de destination s'étale sur 12,5 mois contre 16,1 dans la construction neuve, soit un écart de 3,6 mois.

Pour tous les maîtres d'ouvrage, à l'exception des particuliers, la durée de construction par changement de destination est toujours inférieure à celle par construction neuve (voir figure 8). Mais cet écart apparaît modeste dans la mesure où la taille en logements des permis dans le cas de changement de destination est quatre fois inférieure à cette même taille dans la construction neuve pure (respectivement 5,6 contre 23,5).

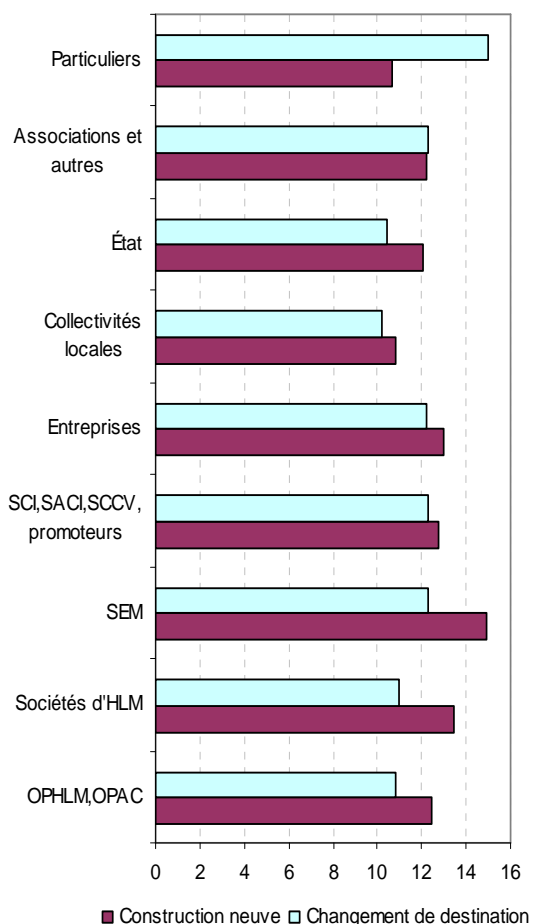
A taille de chantier comparable, pour les logements collectifs, les travaux dans le cas d'un changement de destination nécessitent deux fois plus de temps (3,9 mois par logement contre 2,1 mois par construction neuve) .

Figure 7 : Délai d'ouverture de chantier et durée de construction en mois sur la période 1990-2005 par grand type de logements

	Individuel simple	Individuel groupé	Collectif	Résidence	Ensemble
Construction neuve pure					
Part des permis (en %)	92,8	3,3	3,8	0,1	100,0
Part des logements (en %)	43,7	10,3	43,4	2,6	100,0
Délai moyen ouverture de chantier	3,7	6,6	8,5	7,6	4,0
Durée moyenne des travaux du chantier	11,0	13,3	16,1	15,2	11,3
Durée moyenne des travaux par logement	11,0	5,6	2,1	2,9	10,5
Nombre moyen de logement par permis	1,0	6,6	24,3	40,6	2,1
Changement de destination					
Part des permis (en %)	78,1	4,8	16,1	1,0	100,0
Part des logements (en %)	43,0	7,5	46,1	3,5	100,0
Délai moyen ouverture de chantier	5,2	5,6	6,2	5,8	5,4
Durée moyenne des travaux du chantier	15,6	12,4	12,5	12,5	14,9
Durée moyenne des travaux par logement	15,6	6,1	3,9	3,1	13,2
Nombre moyen de logement par permis	1,0	3,1	5,6	5,9	1,8

Source : MEDAD/SESP Sitadel, Champ : logements achevés entre 1990 et 2005

Figure 8 : Durée de construction en mois des chantiers selon le maître d'ouvrage et le mode de construction



Source : MEDAD/SESP Sitadel

DES LOGEMENTS DE PLUS PETITE TAILLE

Les logements créés par changement de destination ont en moyenne une surface habitable de 88,1 m², inférieure de 18 m² à celle des logements neufs. Toutefois, l'écart de surface tend à se réduire depuis 1990. La surface moyenne des logements créés par changement de destination augmente régulièrement à partir de 1998, et ce pour tous les types de biens (maisons et appartements) ; alors que celle des logements neufs reste stable sur l'ensemble de la période.

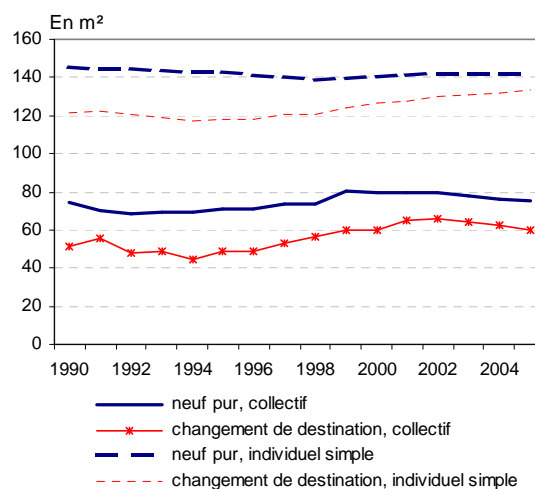
Cette différence de surface reflète partiellement un effet de structure : la part des logements collectifs, qui sont généralement de taille plus réduite que les logements individuels, est légèrement plus importante dans les changements de destination que dans la construction neuve (46 % contre 43 %).

La résorption de l'écart de surface tient à :

- l'augmentation de la taille des logements par changement de destination (de 121 à 139 m² pour les logements individuels et de 51 à 60 m² pour les logements collectifs) alors que la surface des logements issus de la construction neuve stagne (figure 9).

- l'augmentation de la part des logements individuels sur la période.

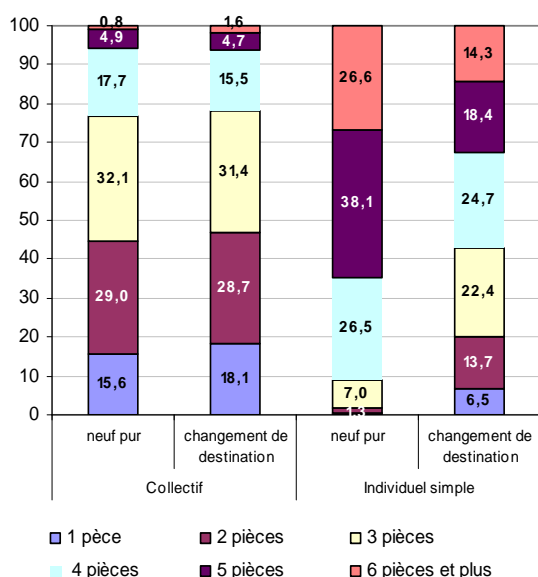
Figure 9 : Évolution de la surface en m² des logements depuis 1990



Source : MEDAD/SESP Sitadel

Corrélativement, les tailles de logements exprimées en nombre de pièces sont inférieures dans le cas des changements de destination : 62 % des logements issus de changement de destination ont au plus 3 pièces. C'est le cas de 43 % des logements neufs. Alors que les logements collectifs ont une structure identique quel que soit le mode de construction, ce sont surtout les logements individuels qui possèdent un nombre de pièces plus réduit (42 % ont moins de 4 pièces contre 9 % pour la construction neuve pure) (voir figure 10).

Figure 10 : Part des logements individuels et collectifs selon le nombre de pièces et leur mode de construction (en %)

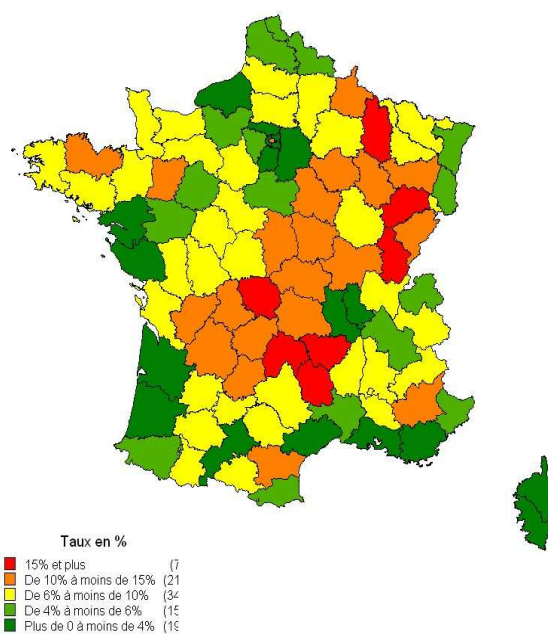


Source : MEDAD/SESP Sitadel

UN MODE DE CONSTRUCTION INÉGALEMENT RÉPARTI SUR LE TERRITOIRE

Les constructions par changement de destination sont plus souvent localisées à l'est et dans le centre du pays, Limousin, Auvergne, Franche-Comté, Bourgogne et dans une moindre mesure Bretagne et Basse-Normandie (voir carte, figure 11).

Figure 11 : Proportion de logements issus d'un changement de destination dans le total des logements neufs par département (1990-2005)



Source : MEDAD/SESP Sitadel

Ce mode de construction est un phénomène essentiellement rural qui concerne en premier lieu les unités urbaines de moins de 10 000 habitants. Il est également très pratiqué dans la ville de Paris (voir figure 12)

Le taux est ainsi le plus élevé à la fois, dans les zones à faible densité de population et peu construites et, dans une zone qui est, elle, très peuplée.

Cette dernière présente la particularité de rencontrer une difficulté à disposer de nouveaux terrains constructibles autrement que par la destruction de bâtiments déjà existants. Le nombre de locaux potentiellement transformables en habitation (immeubles de bureaux ou commerces) y est élevé.

Dans les zones rurales, malgré la moindre densité de logements, l'ensemble des terrains n'est pas ouvert à la construction (terres agricoles par exemple) et là aussi, la transformation de locaux peut s'avérer une solution moins coûteuse que la construction neuve.

Figure 12 : Proportion de logements neufs issus d'un changement de destination selon la taille d'unité urbaine, ensemble 1990-2005

Taille des unités urbaines (en habitants)	Taux (en %)
Rural	10,4
Moins de 5 000	7,0
5 000 à 9 999	6,2
10 000 à 19 999	5,4
20 000 à 49 999	5,2
50 000 à 99 999	4,2
100 000 à 199 999	4,0
200 000 à 1 999 999	2,7
Unité urbaine de Paris	2,8
Dont ville de Paris	11,8
Ensemble	5,9

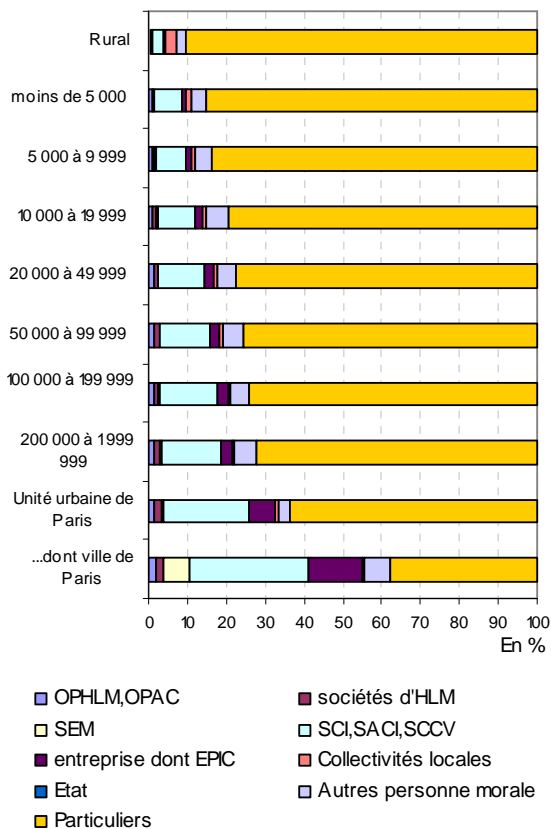
Source : MEDAD/SESP Sitadel, zonage Insee.

La part des particuliers dans l'ensemble des maîtres d'ouvrage décroît avec la taille de l'unité urbaine. Dans les communes rurales, les particuliers sont à l'origine de 9 logements créés par changement de destination sur 10 mais seulement de 4 sur 10 à Paris (voir figure 13). Dans la construction neuve, la part des particuliers dans le total des maîtres d'œuvre demeure significative dans les grandes agglomérations, à l'exception notable de la capitale, où ils ne représentent que 7 % du total.

La part des logements collectifs créés par changement de destination croît au fur et à mesure que les unités urbaines grandissent, et ce, au détriment des logements individuels simples (voir figure 14). Dans la construction neuve, ce résultat ne s'observe qu'à partir d'une taille d'unité urbaine dépassant 20 000 habitants.

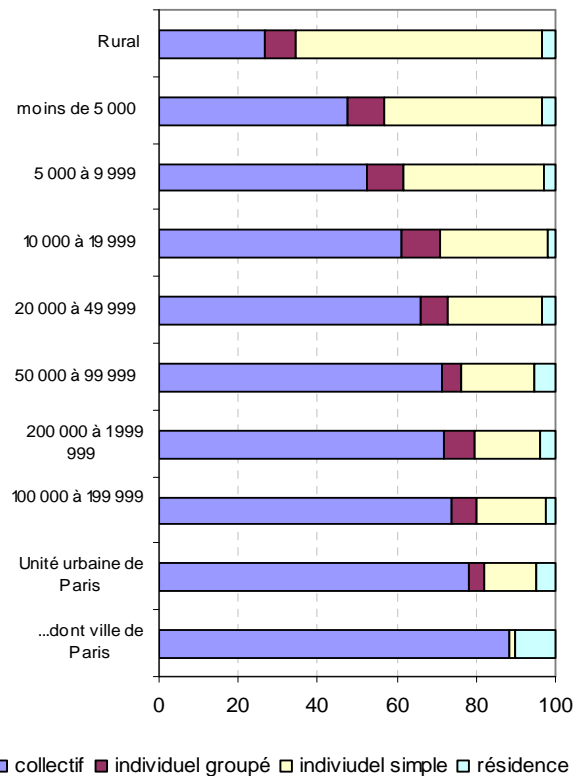
La location, premier usage des constructions de logement par changement de destination (voir supra), est majoritaire dans les zones non rurales quelle que soit leur taille. Dans les zones rurales l'usage premier des constructions est l'occupation personnelle (voir figure 15). Dans la construction neuve, la location n'apparaît comme premier but de la construction qu'à Paris, tandis que dans les unités urbaines de moins de 50 000 habitants, l'occupation personnelle est le premier motif.

Figure 13 : Changement de destination, répartition des maîtres d'ouvrage selon les tailles d'unités urbaines



Source : MEDAD/SESP Sitadel

Figure 14 : Changement de destination, répartition par type de logement selon les tailles d'unités urbaines



Source : MEDAD/SESP Sitadel

DEUX FOIS PLUS DE RÉSIDENCES SECONDAIRES PAR CHANGEMENT DE DESTINATION

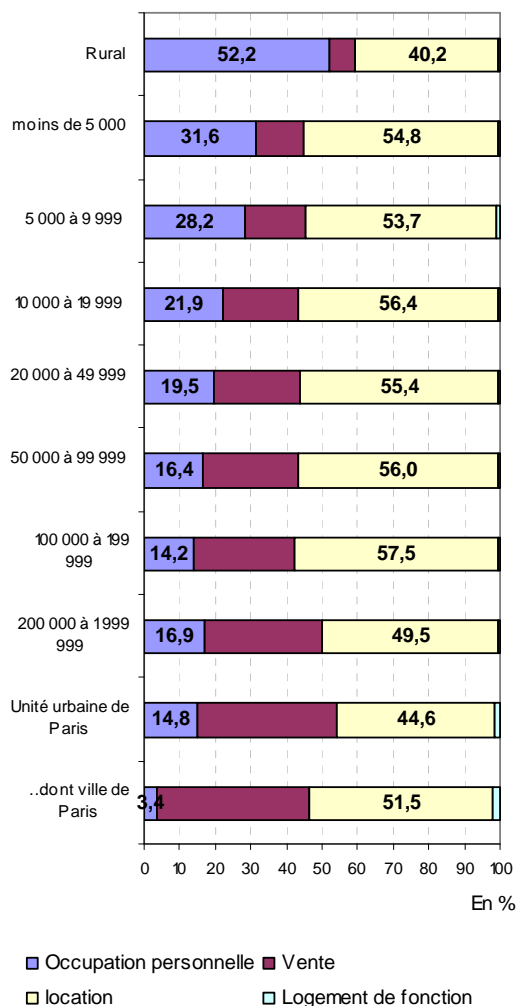
11,3 % des logements construits par changement de destination sont des résidences secondaires, taux plus de deux fois supérieur à celui des résidences secondaires construites ex nihilo (5,3 %).

Deux tiers des résidences secondaires créés par changement de destination sont des logements individuels très majoritairement en zones rurales (géographiquement, en dehors des zones touristiques traditionnelles, ce mode de construction est privilégiée en Auvergne, Limousin et dans une large couronne de départements situés autour de ces deux régions).

Les particuliers sont à l'origine de 8 résidences secondaires sur 10 par ce mode de construction (contre 45 % dans la construction neuve). Par conséquent, le 1^{er} motif de construction est l'occupation personnelle (50 %), suivi par la location (35 %), alors que dans la construction neuve le motif de vente domine.

Alors que dans les années 1990, le taux de résidences secondaires était proche pour les deux modes de construction, il a doublé entre 2000 et 2005 pour celles construites par changement de destination, tandis qu'il stagne pour les constructions neuves.

Figure 15 : Changement de destination, répartition des logements selon l'utilisation



Source : MEDAD/SESP Sitadel

Les dispositifs d'amortissement de l'investissement locatif

Depuis 1996, différents dispositifs d'aide à l'investissement locatif se sont succédés. Ils proposent un amortissement du prix d'acquisition du logement sous certaines conditions. Le taux d'amortissement est variable selon les dispositifs, ainsi que les contraintes sur les locataires auxquels sont destinés les logements.

Pour l'ensemble des dispositifs, les dispositions suivantes s'appliquent :

Champ : logements neufs ou acquis après réhabilitation ou vendus en état de futur achèvement ou locaux affectés avant acquisition à un autre usage.

Qui : toutes personnes physiques, ainsi que les associés de société non soumis à l'impôt sur les sociétés. Propriétaires de logements neufs destinés à la location.

Condition : obligation de louer un logement nu et à usage d'habitation du locataire pendant au moins 9 ans. La location doit prendre effet dans les 12 mois suivant l'acquisition ou l'achèvement des travaux. Le locataire ne peut être membre du foyer fiscal.

Quoi : déduction d'un amortissement calculé sur le prix d'acquisition ou sur le coût de construction.

Dans le tableau suivant on détaille les différences des mesures en vigueur au cours de la période couverte.

Nom du dispositif ou de la loi	Validité	Durée d'amortissement	Amortissement total	Contraintes ou avantages
Périssol	1996-1998	24 ans	- 80 % (10 % sur les quatre premières années puis 2 % sur les vingt années suivantes)	
Besson	1 ^{er} janvier 1999 - 2 avril 2003	15 ans	- 65 % (8 % sur cinq premières années et 2,5 % les dix années suivantes)	- Ne s'applique plus au descendant ou ascendant. - Respecter un plafond de loyer et de ressources du locataire qui est différencié selon quatre zones géographiques.
Robien	3 avril 2003 - juillet 2006	15 ans maximum	- 65 % (8 % sur les cinq premières années et 2,5 % les quatre années suivantes, prorogeable 2 fois pour 3 ans)	- Plafonnement de loyer du locataire mais revalorisé de 40 % par rapport à Besson. Passage de 4 à 3 zones géographiques. - Condition de ressources du locataire supprimée. - Autorisés aux descendants et ascendants. - Concerne les investisseurs imposés à partir de la tranche de 14 %

MÉTHODOLOGIE

Définition : les changements de destination du bâti sont définis par le code de l'urbanisme. Ce terme s'applique uniquement quand des travaux sont nécessaires pour permettre le passage d'une destination à une autre. En cela, ils diffèrent des changements d'affectation.

Le code de l'urbanisme définit neuf destinations des constructions selon leur usage :

- Habitation
- Hôtellerie
- Équipement collectif
- Commerce ou artisanat
- Bureaux ou services
- Industrie
- Entrepôts commerciaux
- Stationnement
- Agriculture

La base Sitadel permet d'identifier le passage d'un local à une habitation, mais ne précise pas la destination précédente de ce local. Dans l'autre sens, aucun indicateur ne permet d'identifier si des locaux nouvellement créés étaient auparavant des logements.

La base Sitadel

C'est la base exhaustive des permis de construire. Elle contient tous les indicateurs nécessaires au suivi d'un permis de construire, de son dépôt à son achèvement. Elle nous renseigne sur la nature des travaux engagés et notamment sur le nombre de logements créés, leur type, destination, leur utilisation, le maître d'ouvrage... L'unité statistique est le permis de construire, qui peut porter sur un logement individuel simple mais aussi sur un plus grand nombre de logements (individuel groupé, collectif, résidence).

Le champ de l'étude est le suivant :

- Années calendaires 1990 à 2005
- Les dates sont la date réelle de décision du permis (sauf mention contraire sur la date d'achèvement des travaux) par opposition à la date de prise en compte du permis par le gestionnaire Sitadel
- France métropolitaine uniquement
- Nature des travaux : logements « neufs » issus d'un changement de destination au sens du code de l'urbanisme
- Permis de construire ayant reçu un avis favorable, sans annulation ou classement sans suites ultérieures. Pour éviter des doublons, seul est pris en compte le 1^{er} enregistrement connu du permis.
- Un immeuble (individuel ou collectif) considéré au moins à usage d'habitation est défini par la création conjointe de surface hors œuvre nette totale (SHON), de SHON à usage habitation et un nombre de logements créé au moins égal à 1.
- La nature du logement (individuel, collectif...) doit être connue.

On utilise les données brutes (pas d'estimation de logements sur la base d'hypothèse de durée de construction comme dans le compte satellite du logement).

Abréviations utilisées :

SACI : Société anonyme de crédit immobilier
 SCI : Société Civile Immobilière
 SCCV : Sociétés Civiles de Construction Vente
 OPHLM : Office Public d'HLM
 OPAC : Office Public d'Aménagement et de Construction
 SEM : Société d'Économie Mixte

Pour en savoir plus :

CHRISTEL Virginie « Durée de production des logements : de l'autorisation à l'achèvement des travaux »

Les comptes du logement en 2003. SESP. Août 2005

FAVRE-BULLE Emmanuel « Impacts des aides à l'investissement dispositifs Périssol et Besson » Notes de synthèse du SES N°150. Novembre-décembre 2003.

La base Sitadel : <http://www.statistiques.equipement.gouv.fr>, rubrique sources statistiques/bases de données.

OLAP « Les transformations de bureaux en logements par les opérateurs privés à Paris entre 1994 et 1998 » in « Les loyers d'habitations dans le parc locatif privé à Paris et en proche banlieue – Évolution 1999 et situation au début 2000 ». Dossier n°13, septembre 2000.