

[résumé] Les utilisations intermédiaires des espaces vacants dans les villes en décroissance. Transferts et transférabilité entre l'Allemagne et la France, Dubeaux Sarah, 2017 [6p]

Interroger les mécanismes fonciers dans les villes françaises en décroissance

Aujourd'hui, 54 % de la population vit dans des espaces urbains contre 43% en 1990. Face à cette urbanisation forte -dans des aspects quantitatifs par l'augmentation de la population urbaine- et dans des caractéristiques spatiales d'étalement urbain, des villes sortent de ce cas de figure. La perte de population est alors un indicateur global d'une crise structurelle et multiforme, aux dimensions à la fois économiques, urbaines, sociales et environnementales caractérisées par des variables négatives.

Financée par l'AURH¹, cette thèse explore le phénomène de décroissance urbaine dans une visée opérationnelle. Le cas d'étude initial est le Havre, comme ville française en décroissance depuis 1982. En effet, si la Ville peine à sortir du déni officiel de sa décroissance, la nécessité de trouver des solutions devient de plus en plus évidente dans les cercles de techniciens et élus.

La décroissance urbaine est diversement reconnue à l'échelle mondiale et européenne ; la France peine à sortir d'un long mutisme, l'Allemagne est souvent présentée comme avant-gardiste et bénéficiant d'un temps d'avance en matière de réflexion et d'action. Ce travail part de cette dissymétrie. Plus précisément, la focale est mise sur la question foncière très empreinte *a priori* des dynamiques de croissance. Certes, la problématique du foncier est présente dans le champ scientifique de la décroissance urbaine ; elle apparaît au détour de la question des friches, mais ces dernières sont traitées comme une conséquence paysagère du phénomène. Le rapport des acteurs institutionnels à ces espaces, l'imaginaire qu'ils véhiculent, leur place dans la ville, leurs temporalités... sont autant d'interrogations mises de côté. Les espaces vacants ne sont jamais analysés dans une logique d'ensemble et pour ce qu'ils disent du modèle urbain dans lequel ils s'insèrent.

La thèse s'inscrit donc dans une dynamique de recherche appliquée en analysant et déconstruisant un modèle allemand très présent dans la littérature scientifique des *Shrinking Cities* et en interrogeant ses modalités d'application dans le cas havrais. L'idée est de considérer les espaces vacants comme des éléments pour repenser le foncier, le rôle de l'acteur public et les instruments disponibles. Ce travail se positionne à l'articulation entre des problématiques de décroissance urbaine, de foncier, de temporalités et d'action publique.

Ainsi, comment le cas de villes allemandes constitue des territoires idéaux pour interroger la reconfiguration des stratégies foncières des acteurs publics français, leurs temporalités et modèles urbains sous-jacents ainsi que leur prise en compte des espaces vacants ? C'est-à-dire :

Comment l'expérience de décroissance urbaine des villes allemandes permet-elle de penser une reconfiguration des espaces vacants et de la stratégie foncière des acteurs publics havrais ?

L'intérêt était non pas de comparer un bloc de terrain allemand et un autre havrais, mais bien de partir d'une potentielle asymétrie et d'un transfert possible. Ce travail interroge la circulation de pratiques et modèles urbains, courantes dans les milieux opérationnels qui ont financé ce travail. Les cas allemands de Leipzig, Halle et Berlin ont alors été choisis en raison de la mise en place – dans les politiques publiques – de nouvelles stratégies foncières adossées à une reconnaissance du phénomène de décroissance ; en particulier les *Zwischennutzungen* (ZN), c'est-à-dire les utilisations temporaires et intermédiaires. Ces cas relèvent de cas classiques dans l'analyse de la décroissance allemande et permettaient d'interroger une

¹ Agence d'Urbanisme du Havre et de l'Estuaire de la Seine

potentielle exemplarité voire un modèle allemand tout en examinant les apports d'un urbanisme « transitoire ».

Pour répondre à cette problématique, la méthodologie appliquée fut interdisciplinaire entre aménagement, géographie, science-politique, économie, sociologie, etc. D'une part, un travail bibliographique important a été mené, complété par de l'observation participante et par plus de 70 entretiens enregistrés en partie retranscrits. De nombreux extraits sont présents dans ce travail afin de faire entendre le terrain, son étrangeté et les enjeux linguistiques. Les acteurs rencontrés ont été très divers ; entre des acteurs institutionnels issus des différents services des villes, des promoteurs de ZN, des usagers, des chercheurs, etc. D'autres n'ont jamais répondu ; des acteurs financiers, des hauts techniciens berlinois, d'anciens élus, des promoteurs (Bouygues), des bailleurs sociaux (PFN, etc.). L'évolution de la prise en compte de la décroissance et de son analyse ont également pu être mis en évidence à travers un travail d'archives sur les documents de planification. Les archives de l'AURH – une des plus anciennes agences d'urbanisme – a été d'une grande richesse à la fois pour accéder à des documents officiels méconnus, et pour ses notes internes. Côté allemand, l'accès était moins facile, nous avons donc dû nous contenter d'une analyse précise de documents de planification officiels depuis les années 1990. Enfin, un travail plus quantitatif a été mené à travers la manipulation de données de l'Insee, des fichiers fonciers du Cerema et enfin de la base relative à l'administration du droit des sols de la ville du Havre.

L'imbrication d'injonctions nationales et de stratégies locales d'évitement des friches et de construction.

Cette démarche multiscalaire réinsère les stratégies locales dans un examen de données et positionnements nationaux. Plus qu'un décalage temporel entre la France et l'Allemagne, la reconnaissance de la décroissance procède d'une toute autre perspective ; cette géométrie variable s'explique par des causes, intensités et spatialisations différentes. Côté germanique, les facteurs démographiques, souvent analysés par le prisme de la théorie de la seconde transition démographique, rendent la décroissance urbaine inéluctable et généralisable dans un futur proche. D'autant plus que dans les années 2000 où se structure une pensée de la décroissance, de grandes villes de l'Est sont déjà concernées. Côté français, les causes relèvent davantage des moteurs économiques des territoires, tandis que l'indice de fécondité par femme reste un des plus élevés d'Europe (2,00). La décroissance est aussi géographiquement circonscrite à quelques villes industrielles de taille moyenne et surtout à des territoires à dominante plus rurale, loin des grands pôles compétitifs français.

Cette différence de reconnaissance de la décroissance nous a mené à introduire le couple d'analyse dysfonctionnement/anomalie. Le premier terme est intrinsèque à la ville et interprète la décroissance urbaine comme un élément passager, temporaire et réversible via une autorégulation. La deuxième terminologie -issue de Kuhn- remet en cause nos modèles interprétatifs et façons de construire la ville ; l'anomalie est alors un premier pas vers la sortie d'un paradigme de croissance urbaine.

À l'échelle locale, la ville du Havre se situe dans une interprétation de la décroissance comme un dysfonctionnement. À la recherche d'une croissance perdue, la Ville n'a de cesse de parier sur un retour d'habitants en lien avec une projection mémorielle en partie fantasmée ; aux heures glorieuses mais passées de la Cité océane, notre recherche, à travers des documents d'archives, oppose une destinée plus hésitante constituée de flux et reflux de populations. Face aux remous havrais, la Ville choisit pourtant de ne pas mettre la décroissance urbaine à l'agenda. Cette propension trouve des échos à l'échelle nationale. En nous appuyant sur la théorie des instruments développée par les sciences-politistes, nous avons montré

que la structuration sur le temps long des instruments de planification et des finances locales véhicule un postulat constant d'une dynamique de croissance. Le contexte d'origine des instruments d'aménagement pose des réflexes d'actions, en particulier celui de la construction comme pourvoyeuse d'habitants. Globalement, la décroissance est un impensé juridique sauf dans le NPNRU² qui rectifie l'ancienne règle du « un logement démolit » = « un logement reconstruit ». Toutefois, cette nouvelle modalité contrevient aux logiques sous-jacentes dans les finances locales.

Certes les mécanismes de calcul des finances locales poussent indirectement les communes à rechercher toujours plus d'habitants – des étudiants surtout – et oriente l'action. Mais ces calculs sont assujettis au parc bâti sur le territoire communal – les démolitions de logements et les réhabilitations lourdes de l'ANRU diminuent l'assiette de taxation. De plus, l'examen approfondi de la DGF³ communale illustre plusieurs effets contre-péréquateurs qui tiennent davantage à la structure des villes en décroissance françaises – des villes moyennes et industrielles accueillant peu d'étudiants – qu'à la perte directe d'habitants. Si la population DGF compte dans les calculs d'attribution de recettes en tant que dénominateur récurrent, c'est surtout le poids de l'ancienne taxe professionnelle qui grève les finances havraises par un double effet : la suppression de la taxe professionnelle en 2010 est de moins en moins compensée par l'État, tandis que cette taxe compte toujours dans le calcul du potentiel financier faisant paraître la commune pour plus riche qu'elle ne l'est réellement. A ce double handicap lié à la dimension industrielle du Havre s'ajoute sa caractéristique de ville reconstruite ; les taxes foncières et d'habitation sont calculées en partie sur la valeur locative cadastrale, c'est-à-dire une estimation de la valeur de location des biens remontant...aux années 1970. Les bâtiments construits à cette époque sont alors taxés bien plus fortement que des bâtiments plus anciens, ce qui rend la ville moins attractive.

Au contraire, depuis les années 2000 l'Allemagne met en place des instruments visant à restructurer les espaces urbains via les programmes *Stadtumbau*. Marquée par une organisation de sa planification caractérisée par une logique de rétroactivité et par une réelle puissance des échelons locaux, l'Allemagne pose les termes d'un débat national.

Pendant ce temps, l'injonction française à la construction procède d'une vision étato-centrée occupée par une crise du logement. Cela participe à rendre les politiques foncières des villes en décroissance françaises peu efficaces. Parallèlement, l'étude des connotations des termes de friches et d'espaces vacants révèle la perpétuation de plusieurs significations ; symptômes de déprise immobilière et urbaine, espaces attractifs de l'alternatif sur le « modèle des friches culturelles », espaces de densification prioritaire sur fond de réglementations anti-étalement urbain. Toutefois, le paysage de friches relève pour beaucoup de la hantise, il est au mieux à éviter, au pire à dissimuler surtout lorsque la Ville cherche à attirer des investisseurs privés. Les bases statistiques analysées révèlent un effort de construction qui perdure dans les communes normandes de plus de 2 000 habitants, quand bien même les taux de logements vacants seraient élevés ou la démographie négative. Cette analyse renforce l'hypothèse de l'existence de vases communicants entre des logements vacants et des friches, justifiant l'appellation commune d'espaces vacants. L'effort d'évitement des friches via la construction, en particulier de logements, y compris dans des marchés plus détendus, renforce paradoxalement la vacance des logements du territoire.

Il est ainsi nécessaire de reconfigurer les politiques foncières des villes en décroissance françaises, ou *a minima* la posture des acteurs publics face à des espaces vacants aussi systématiquement que possible comblés.

² Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain

³ Dotation Globale de Fonctionnement

L'expérience allemande des villes en décroissance : une exemplarité limitée

L'hypothèse d'un modèle allemand d'organisation de la décroissance urbaine-en particulier de son volet foncier-a occupé une partie de la thèse. Par une analyse statistique et des documents de planification actuels et passés, les trois cas d'études illustrent une trajectoire dans les années 1990 très similaire à la situation actuelle du Havre ; des prévisions de croissances démographique et économique démesurées conduisent à produire encore davantage de vacance immobilière.

La résurgence démographique dans les trois cas étudiés est principalement à mettre en relation avec des soldes migratoires excédentaires tandis que les soldes naturels restent déficitaires ou faiblement positifs. Ces soldes migratoires ne s'expliquent pas par l'arrivée importante de réfugiés, hormis peut-être dans le cas de Halle dont la stabilité renforcée en 2015 coïncide temporellement. L'absence de détails statistiques ne nous permet pas de conclure. La caractérisation de cette dynamique de résurgence montre cependant que le mécanisme de croissance repose sur une attractivité territoriale et non sur une dynamique liée au solde naturel. Ainsi, la décroissance urbaine n'est pas – et ne peut-être – une question complètement passée dans l'Europe actuelle ; le vieux continent a des indices de fécondité trop bas pour assurer un renouvellement des populations, les dynamiques de croissance ne peuvent exister qu'au détriment d'autres espaces. Dans le cas de l'Allemagne, les petites et moyennes villes continuent de souffrir d'une crise structurelle.

Avant ces phases de résurgence, se mettent en place des politiques visant à organiser la décroissance. La prise de conscience est impulsée par des praticiens présents dans le rapport de Lehmann-Grube portant sur l'état de la vacance dans les anciens *Länder*, ce qui oriente prioritairement le programme *Stadtumbau Ost* vers les problématiques du marché immobilier et foncier (Florentin, 2008). Les modalités de restructuration urbaine sont inscrites dans le code de la construction allemand, avec notamment la mention de *Zwischennutzungen* (ZN). Ces dernières sont alors érigées au rang d'instrument.

Les ZN ne sont pas un phénomène urbain nouveau, mais leur reconnaissance comme élément d'aménagement des villes est inédite. Elle procède d'un retournement sémantique par lequel les espaces vacants deviennent des espaces de possibles, où le surplus foncier est un atout pour atteindre des objectifs de développement durable et de dédensification. L'état de l'art dressé à travers les publications de chercheurs allemands et des rapports nationaux structurant les ZN comme instruments révèle toutefois des lignes de fracture ; d'une part, les ZN peuvent être des occupations exclusivement temporaires permettant de garder l'espace construit ou constructible et de minimiser les coûts de vacance. D'autre part, les ZN peuvent être des moment d'expérimentation où le temps de vacance est utilisé comme une phase de test avant d'entrer dans une utilisation plus consolidée. Cette dichotomie entre les deux significations est visible dans les jeux de traduction du *Zwischennutzungen*, - utilisations intermédiaires ou utilisations temporaires. Ces deux types d'utilisations montrent également des projections temporelles différentes du foncier des villes en décroissance. D'un côté, il semble nécessaire de créer d'autres utilisations d'espaces vacants qui ne rentreront plus dans un cycle dit classique d'utilisations. De l'autre, il s'agit d'un moyen pour attendre que les besoins habituels relatifs au foncier et à l'immobilier reviennent. Cependant, les termes ne sont pas clairs en fonction des acteurs en présence – propriétaires, usagers, Ville. À travers l'analyse plus précise de ZN dans nos trois cas, se dessinent des éléments de précarité, entre accessibilité facilitée au sol et marketing urbain, où les ZN deviennent finalement l'occasion de se hisser au rang de ville créative. Dans le cas de Leipzig, cette reconnaissance des ZN sert la théorisation d'un nouveau modèle urbain qui assume l'existence de trous dans la ville ; la ville perforée. Le cas berlinois de Tempelhof montre aussi les enjeux de structuration interne aux administrations municipales. Halle

illustre les difficultés d'implantation de dynamiques exclusivement exogènes dont se saisissent peu les services municipaux. La consolidation des ZN est loin d'être un automatisme dans les villes en décroissance étudiées ; la transformation de zones constructibles en zones d'espaces verts est extrêmement rare ; elle s'explique soit par des trajectoires exceptionnelles de sites (Tempelhof) soit dans le cadre d'une dédensification du tissu urbain. Quand bien même certains projets de ZN seraient reconnus d'utilité publique, les Villes en décroissance ne possèdent pas toujours le foncier et n'ont donc que peu de possibilités d'action.

Le postulat d'une Allemagne pionnière est remis en cause. La persistance d'un tabou de la décroissance dans les termes utilisés ainsi que l'inscription du *Stadtumbau* dans un régime spécial du code illustrent une difficulté à penser la décroissance urbaine comme un possible futur. Le paradigme de croissance reste sous-jacent dans les politiques menées, cet objectif est seulement différé pour un moment incertain. Cette dimension nous a poussé à interroger les mécanismes de construction de modèles et exemples en urbanisme. Alors que les villes en décroissance tendent à être analysées comme les trous noirs d'un monde globalisé contraintes d'importer des bonnes pratiques, le processus est inversé dans les villes de Berlin et Leipzig. La notion de transférabilité (l'enjeu d'être transféré) prend alors tout son sens. L'édification en bonnes pratiques de politiques territoriales permet à ces deux territoires de rayonner et de réinventer les connotations qui leur sont affublées. Plus qu'une dissociation de circulations verticales ou horizontales, il existe ici une réelle porosité institutionnelle qui nous pousse à se focaliser davantage sur les individus que sur leurs rattachements institutionnels fluctuants ; maires et adjoints lipsiens de plusieurs générations promulguent à l'échelle nationale une sortie du tabou de la décroissance et légitiment par ce biais des politiques qu'ils ont eux-mêmes mis en place. De la même façon, les chercheurs-praticiens à l'origine de l'édification des ZN comme instrument d'aménagement justifient leur œuvre. Ils constituent ou appartiennent à un réseau géographiquement mouvant qui reprend régulièrement les mêmes exemples (notamment ceux de leurs projets) mis en place par une même classe d'architectes et urbanistes. Enfin, se structurent également-mais sur d'autres modalités- des réseaux d'entraides et de concurrence entre certains fondateurs de ZN. Ces personnes visent à faire reconnaître la légitimité de leur projet souvent adossé à une vision alternative de la société qui justifie une mise en réseau international. L'objectif ici n'est pas tant l'édification des ZN au rang de bonnes pratiques mais le projet en lui-même qui doit être reconnu. Des structures d'entraide visent à réduire la précarité inhérente à des projets adossés à des dimensions de réversibilité soit par des financements permettant jusqu'à l'achat du foncier soit par de l'ingénierie.

Ainsi, l'expérience allemande met en perspective des enjeux de reconfiguration des politiques foncières havraises ; ce territoire havrais vise encore à importer de grands modèles urbains qui ne lui correspondent pas. L'étape primordiale de reterritorialisation est oubliée mettant de côté les éléments originaux qui peuvent faire sa spécificité. Est aussi nécessaire une resynchronisation des projections havraises sur un futur en cohérence avec un territoire actuellement en décroissance. Dans les remous d'un nouveau système à penser, la question n'est plus finalement d'avoir une politique foncière de décroissance mais d'être plus proche d'une réalité territoriale aux besoins de logements et densités moindres.

Reste que les injonctions nationales sont fortes, et que le silence assourdissant de l'État ne permet pas une légitimation de ces politiques.