

AUTEUR-E-S
Nadia ARAB,
Yoan MIOT

Réoccuper l'immobilier vacant : enjeux territoriaux et problèmes opérationnels

RÉSUMÉ

Cette communication examine la manière dont la vacance immobilière affecte les territoires et souligne les défis opérationnels soulevés pour la résorber. La vacance est un phénomène ancien mais son actualité est particulièrement renouvelée par l'accroissement, la diversification sectorielle et la diffusion spatiale du bâti inoccupé, et cela dans les villes dynamiques comme dans les territoires en déclin. En nous appuyant sur une revue de littérature et sur une recherche-action menée avec la ville de Roubaix, nous établirons le constat de l'inoccupation immobilière pour montrer son caractère protéiforme, transterritorial et multicausal. Nous expliquerons ensuite pourquoi l'inoccupation bâtie doit susciter une attention spécifique au regard de ses enjeux territoriaux et de ses conséquences financières et urbaines. Enfin, nous interrogerons la remise en cause des modalités d'action relatives à la production des connaissances utiles et au renouvellement des opérateurs de la réutilisation des locaux inoccupés.

MOTS CLÉS

immobilier vacant, revalorisation et réoccupation, cadres d'action, politiques publiques

ABSTRACT

This presentation deals with the consequences of unused buildings on urban territories and associated operational challenges. Vacancy is not a new urban issue but it has been renewed recently by the increase in the number, diversity and spatial sprawl of unused buildings. It occurs in shrinking cities as much as in dynamic ones. The presentation draws on a literature review and a research-action with the Roubaix municipality. It will account for the building vacancy phenomenon, its diversity, transterritoriality and multicausality. Then we will explain why building vacancy should get a peculiar attention in relation with its territorial challenges, and urban and financial consequences. Finally, we will question the form of intervention, from the production of actionable knowledge to the renewal of the operators in charge of the abandoned buildings reuse.

KEYWORDS

Vacant buildings, Reuse, Political and technical frameworks, Public policies

L'objet de cette communication est de rendre compte de la manière dont la vacance immobilière affecte les territoires urbains et des défis opérationnels qu'elle soulève pour la résorber. Nous appuyant sur une revue de littérature et sur une recherche-action menée avec la ville de Roubaix et la Métropole européenne de Lille, nous répondons à ces questions en trois temps. Nous reviendrons d'abord sur le phénomène de la vacance immobilière pour en dresser les caractéristiques et établir le constat de son caractère protéiforme, transterritorial et multicausal (1) avant d'examiner les enjeux territoriaux qu'elle soulève en matière de développement durable, économique et de cadre de vie (2) et de traiter de la question du renouvellement des modes d'action sur cette vacance (3).

1. LA VACANCE IMMOBILIÈRE : UN PHÉNOMÈNE URBAIN MULTIFORME ET MULTICAUSAL

La notion d'espaces vacants désigne des espaces bâtis ou non bâtis qui ont été construits et ont fait l'objet d'une activité avant d'être non utilisés ou sous-utilisés, voire démolis. Ce phénomène concerne les métropoles comme les villes moyennes et petites, les territoires dynamiques comme les villes en décroissance où la situation est cependant plus alarmante. Une des formes de la vacance concerne l'inoccupation du bâti. Elle reste sous-explorée alors qu'elle gagne en importance. L'inoccupation des propriétés bâties renvoie à différents types de vacance. Il peut s'agir d'une inutilisation transitoire ordinaire correspondant au temps de latence plus ou moins incompressible de relocation ou de travaux. La vacance devient préoccupante lorsqu'elle est

liée à un retournement temporaire de marché, comme ce fut le cas au moment de la crise immobilière de 1974 caractérisée par une surproduction temporaire de bureaux (Chesneau, 2004). Reste la vacance structurelle qui résulte de l'obsolescence du bâti (énergétique, aménagement des espaces intérieurs) et/ou de la perte d'attractivité des zones d'implantation, ou encore du délaissement par les acteurs dominants de l'intermédiation immobilière (Chesneau, 2004; Arab & Crague, 2020). Même si l'on rencontre les trois formes de vacances, la vacance immobilière structurelle occupe désormais une place préoccupante dans les centres urbains.

Elle se manifeste diversement, par la présence d'immeubles partiellement ou entièrement vacants et/ou de linéaires commerciaux mités, selon des formes concentrées ou diffuses. Ces espaces bâtis sans usages peuvent être petits ou grands, il n'y a aucune norme. Il en va de même de leur état de conservation ou de dégradation, ou de leur durée d'inoccupation. Cette diversité vaut tout autant pour leurs propriétaires : collectivités locales ou intercommunalités, établissement public foncier, entreprises publiques locales, État, bailleurs sociaux publics ou privés, grands propriétaires privés fonciers, industriels et surtout nombreux petits propriétaires privés (Arab & Miot, 2020).

Enfin, la vacance immobilière est aussi le reflet de dynamiques économiques sectorielles, la réorganisation du secteur du commerce ou du secteur bancaire impliquant par exemple leur lot de fermetures qui perturbent visiblement le fonctionnement des petites et moyennes centralités urbaines.

L'immobilier vacant couvre ainsi un large spectre de situations, à la fois transterritoriales, protéiformes et multicausales. Le phénomène préoccupe car, après la friche industrielle, c'est bien la vacance immobilière qui se diffuse et se diversifie dans les centres urbains. Elle soulève des enjeux territoriaux et des problèmes opérationnels singuliers auxquels le modèle de revalorisation inventé en France pour les friches industrielles ne sait pas répondre.

2. LA RÉUTILISATION DE L'IMMOBILIER VACANT : UN ENJEU TERRITORIAL, ÉCONOMIQUE ET URBAIN

La réutilisation des espaces bâtis vacants est un enjeu à trois titres : un enjeu pour le développement durable des territoires, un enjeu financier pour les marchés immobiliers et les activités économiques, ainsi qu'un enjeu urbain en matière de mixité fonctionnelle et de qualité du cadre de vie.

En premier lieu, l'inoccupation des espaces bâtis fait écho aux enjeux de développement durable des territoires. Tout d'abord, les préoccupations environnementales et climatiques, qui se traduisent notamment par des objectifs de zéro artificialisation nette du foncier, militent pour le recul d'un urbanisme d'extension et de consommation foncière. Cela donne une nouvelle valeur au foncier déjà urbanisé et vacant, et invite au développement de pratiques de recyclage immobilier. De la même façon, la loi Accès pour le logement et un urbanisme rénové de 2014 incite les pouvoirs publics à recenser les possibilités de densification intra-urbaine et à les intégrer à la planification réglementaire. Cette évolution des politiques publiques françaises amène à prendre en considération des espaces urbains vacants et notamment l'immobilier inoccupé alors qu'ils étaient jusque-là plutôt ignorés par les politiques publiques. Autre préoccupation, la reconnaissance en France et à l'international de l'existence de villes en déclin (Martinez-Fernandez *et al.*, 2012), en particulier dans de nombreuses villes petites et moyennes, attire l'attention sur ces espaces vacants considérés comme « le sous-produit le plus visible de la décroissance urbaine » (Hollander *et al.*, 2009).

La massification et la diversification des immeubles inutilisés provoquent également des risques économiques et de dégradation du cadre de vie qui expliquent aussi pourquoi les autorités publiques doivent s'interroger sur la façon de résorber cette situation. La vacance immobilière se traduit par des pertes de revenus pour les propriétaires des locaux vacants alors même que les charges perdurent (assurances, taxes foncières, etc.) voire se créent (surveillance, etc.). Cela touche davantage les petits ou mono-propriétaires que les grands propriétaires investisseurs dont les portefeuilles d'actifs, plus diversifiés et moins risqués, permettent de compenser les pertes. Cependant de grands propriétaires, comme les bailleurs sociaux en France, peuvent être touchés au point de courir des risques de faillite dans les marchés détendus. L'inoccupation des propriétés bâties, parce que cela affecte l'image et l'attractivité d'un site, induit également une baisse des valeurs locatives et immobilières dans les zones situées à proximité des sites fortement marqués par la vacance et plus encore sur la durée (Koppels & Remov, 2012). Par exemple, le mitage du parcours commercial par des cellules vacantes abaisse la fréquentation de l'espace commercial, provoque des anticipations de fermetures d'enseignes, renforce les appréciations négatives sur un quartier particulièrement en cas de vacance des rez-de-chaussée. Remoy et Van der Voort (2007) montrent que la dégradation de l'image d'un site et d'un immeuble générée par la vacance pèse en effet sur les choix d'implantation des entreprises et d'achat des investisseurs, mais des explorations complémentaires mériteraient d'être menées pour les locaux d'activité et les bureaux.

Enfin, du point de vue du fonctionnement urbain, la vacance fragilise la mixité fonctionnelle des centres et provoque ainsi des dysfonctionnements pour les résidents, qu'ils soient habitants, salariés ou entreprises.

Résidentielle, commerciale ou tertiaire, l'inoccupation immobilière se traduit par des pertes d'habitants et d'usagers, par des baisses de fréquentation des commerces et des services publics. Les propriétaires concernés investissent moins dans l'entretien de leur patrimoine, de même que les propriétaires de biens non vacants mais situés dans une zone marquée par la vacance. Il s'ensuit une dégradation progressive de certaines zones urbanisées, pouvant couvrir une large part de la ville en contexte de décroissance. Ces conséquences techniques sur le cadre bâti sont aggravées par des phénomènes connexes bien connus. Le bien vacant est plus fortement exposé à des risques de dégradation par les *squats*, tandis que l'inutilisation des fluides sur des périodes longues fragilise les canalisations : ainsi, une banale fuite d'eau, parce que non détectée rapidement, voit ses effets augmenter, les bâtiments présentent des risques (effondrement, incendie...) et des activités illégales peuvent s'y déployer, l'ensemble contribuant à un sentiment d'insécurité (Nussbaum, 2015). *In fine*, la conjonction de ces manifestations et de leurs effets pèse parfois lourdement sur l'animation des espaces publics et plus encore sur la qualité du cadre de vie.

3. LA RÉUTILISATION DES ESPACES IMMOBILIERS VACANTS APPELLE DES MODES DE FAIRE NOVATEURS

Alors que la démolition a largement été pratiquée pour la revalorisation des friches industrielles, elle n'est pas satisfaisante pour traiter des immeubles vacants dont les tailles et les insertions urbaines varient fortement et s'éloignent du cas relativement cerné de la friche industrielle. En effet, l'inoccupation immobilière qui nous préoccupe ne concerne plus de grandes parcelles industrielles, mono-propriétaire ou presque, aisées à démolir, mais des tissus urbains constitués, dans des secteurs à forte densité où la vacance immobilière est à la fois diffuse ou concentrée, distribuée et imbriquée dans des espaces urbains et immobiliers en fonctionnement. Cette caractéristique rend la démolition peu praticable et appelle non à la remise à nu mais à la revalorisation du bâti existant et à sa réutilisation, ce qui soulève cependant deux difficultés spécifiques entravant les capacités opérationnelles : l'une liée à la connaissance de cet immobilier vacant, l'autre aux opérateurs de la réutilisation.

3.1. Pouvoir réhabiliter une valeur d'usage : le besoin de production de connaissances nouvelles

L'immobilier vacant est un objet mal cerné alors même que la connaissance fine de ces locaux conditionne la capacité à agir sur leur revalorisation. D'abord, la connaissance de la vacance est principalement abordée sous l'angle de recensements sectoriels – tertiaire vacant, résidentiel vacant ou locaux commerciaux vacants – qui cloisonnent les mesures et produisent une représentation spatiale arcellaire du problème alors que les enjeux territoriaux, financiers et de cadre de vie en appellent une vision globale et spatialisée. Ensuite, la vacance est aujourd'hui principalement approchée sous l'angle du fonctionnement des marchés immobiliers et à partir d'indicateurs d'intensité (Arab & Miot., 2020). Il en est ainsi de l'inoccupation tertiaire : la vacance de ces immeubles n'est pas considérée en tant que telle mais comme un indicateur de la santé du marché des bureaux et de la relation entre l'offre et la demande tertiaire, faisant abstraction des caractéristiques immobilières du bâti vacant et de son insertion urbaine (Crague, 2020). Ce constat d'une mauvaise connaissance des caractéristiques des biens inoccupés prolonge les conclusions de la mission ministérielle Boquet commanditée par l'État pour évaluer sa politique de mobilisation des logements et bureaux vacants : les banques de données font défaut et, lorsqu'elles existent, proposent une vision réductrice du problème. Remettant en cause ces approches finalement indirectes de la vacance immobilière, nous défendons le point de vue selon lequel l'action sur la vacance immobilière est conditionnée par la capacité à produire une connaissance fine des locaux vacants – propriété, typologie, taille, durée d'inoccupation et état de dégradation –, ce qui impose aussi le renouvellement des méthodes de l'intelligence territoriale en matière de vacance.

3.2. Réhabiliter une valeur d'usage et réoccuper : vers de nouveaux types d'opérateurs ?

Dès lors que la revalorisation du site vacant ne repose plus sur la démolition-reconstruction mais sur la réhabilitation d'une valeur d'usage du bâti, cela met en cause le système d'acteurs structuré, en France au moins, autour de la construction neuve, assorti d'opérateurs de la démolition et de la dépollution dans le cas de la revalorisation des friches industrielles. Plusieurs constats empiriques témoignent d'une remise en cause profonde de ces opérateurs dans la revalorisation de l'immobilier vacant.

D'une part, celui des transformations observables d'opérateurs classiques comme les bailleurs sociaux qui, confrontés à la vacance résidentielle de leur patrimoine et plus encore dans des secteurs en décroissance, réinventent des façons d'intervenir et de gérer leur parc (Miot & Mondain, 2020). C'est également le cas des opérateurs privés de la construction qui ouvrent des filiales nouvelles et développent des compétences nouvelles en matière de restructurations immobilières.

D'autre part, on assiste à l'émergence de nouveaux opérateurs de l'intermédiation immobilière, autre indicateur du nécessaire renouvellement des acteurs en mesure de porter la revalorisation des immeubles inoccupés et leur réoccupation. On reviendra ainsi dans la communication sur deux types d'acteurs émergents qui investissent un nouveau rôle d'intermédiaires entre le propriétaire des locaux vacants et les futurs occupants, et cela selon deux modèles d'action. Le premier modèle est représenté par des entreprises privées de l'occupation temporaire des espaces vacants qui ne sont pas adossées à des subventions publiques et sont tendues vers la réalisation d'un profit. C'est le cas de Camelot Europe, une entreprise néerlandaise, qui se développe à l'échelle européenne : elle s'adresse aux propriétaires publics et privés auxquels elle propose une prestation consistant à optimiser la gestion des coûts directs et indirects de la vacance (dégradation par infraction, vol de matériel, gardiennage, murage...) par une occupation à coût modéré. Au plan territorial, elle privilégie l'immobilier tertiaire dans des secteurs métropolitains à marchés tendus ou dans des villes moyennes actives. Son intervention porte sur des locaux très peu dégradés, sans restructurations lourdes ni coûteuses pour être occupés. C'est une condition de la viabilité du modèle économique de ce type d'opérateur. Enfin, loin de ce que revendiquent les pratiques d'urbanisme transitoire, ce modèle de valorisation se déploie indépendamment des projets urbains et n'est pas associé à des objectifs d'expérimentation ou de préfiguration.

Dans un genre différent, le cas de l'association Rue du développement durable (RDD) illustre un modèle de revalorisation des rez-de-chaussée commerciaux par la société civile et l'économie sociale et solidaire (ESS) dans un quartier de Saint-Étienne caractérisé par un taux de vacance élevé des rez-de-chaussée qui affecte la qualité du cadre de vie des habitants. L'association intervient comme intermédiaire entre des porteurs de projets d'activité et des propriétaires de locaux vacants en activant simultanément plusieurs modalités d'intervention. Forte d'une expérience inédite, elle a d'ailleurs été reconnue par l'aménageur public du secteur qui lui a confié une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour l'aider à redynamiser un autre quartier de la ville. La reconnaissance de sa capacité à occuper une telle fonction témoigne du vide professionnel que rencontre le problème de la réactivation des espaces vacants.

Ces cas de figure en apparence éloignés mettent l'accent sur le renouvellement de la fonction d'intermédiation et plus largement du système d'acteurs interpellés par la résorption de la vacance et jouant un rôle opérationnel impératif dans la revalorisation et la réoccupation (et non plus la démolition) de l'immobilier vacant, et plus encore dans les marchés détendus.

CONCLUSION

La vacance immobilière est un enjeu croissant. Elle témoigne de l'extension des formes de la vacance qui, désormais, dépasse largement le seul cas des friches industrielles. Le problème est aussi bien urbain qu'économique et nécessite de renouveler les formes d'interventions. Au regard des exemples succinctement mobilisés, agir sur la vacance immobilière implique à la fois de produire de nouveaux types de connaissances mais aussi de renouveler les formes de l'intermédiation entre offre et demande d'immobilier. Aborder les espaces vacants demande en effet de repenser les critères de mesure et les catégories d'analyse, de sortir d'une approche par le fonctionnement des marchés immobiliers et d'aller bien au-delà du simple recensement quantitatif pour entrer dans des démarches de diagnostic urbain et immobilier à l'échelle de la parcelle, de l'immeuble et même du local.

L'évolution d'opérateurs classiques et l'émergence de nouveaux opérateurs de l'intermédiation immobilière invitent, par ailleurs, à conclure à l'émergence des espaces urbains vacants comme nouveau marché urbain et conduit à défendre que leur revalorisation implique la transformation du système d'acteurs existant.

RÉFÉRENCES

- Arab N., Crague G., 2020, « Quand des intermédiaires immobiliers fabriquent la vacance tertiaire », in N. Arab et Y. Miot (dir.), *La ville inoccupée. Enjeux et défis des espaces urbains vacants*, Paris, Presses des Ponts, p. 159-175.
- Arab N., Miot Y. (dir), 2020, *La ville inoccupée. Enjeux et défis des espaces urbains vacants*, Paris, Presses des Ponts.
- Chesneau I., 2004, « Le renouvellement des immeubles de bureaux. Le cas de l'Île-de-France », *Annales de la recherche urbaine*, n° 97, p. 67-94
- Crague G., 2020, « La vacance tertiaire et ses mesures : déséquilibre du marché immobilier ou problème urbain ? », in N. Arab et Y. Miot (dir.), *La ville inoccupée. Enjeux et défis des espaces urbains vacants*, Paris, Presses des Ponts, p. 65-84.
- Hollander J.B., Pallagst K., Schwaerz T., Popper F.J., 2009, "Planning Shrinking Cities", *Progress in Planning*, 73(4), p. 223-232.

Katyska M., Wyatt P., 2008, "An Investigation of the Nature of Vacant Commercial and Industrial Property", *Planning Practice and Research*, n° 1, p. 125-145

Koppels P., Remoy H., 2012, *Negative Externalities of Structurally Vacant Offices: The Story Continues*, Nottingham, ERES.

Miot Y., Mondain M., 2020, « Agir sur la vacance résidentielle. L'expérience des organismes de logements sociaux français dans les territoires en décroissance », in N. Arab et Y. Miot (dir.), *La ville inoccupée. Enjeux et défis des espaces urbains vacants*, Paris, Presses des Ponts, p. 123-140.

Nussbaum F., 2015, « Quartiers fantômes et propriétaires invisibles. Les propriétés abandonnées, symptômes de la crise des villes américaines », *Géoconfluences*, dossier « États-Unis, espaces de la puissance, espaces en crise » [en ligne: www.geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/dossiers-regionaux/etats-unis-espaces-de-la-puissance-espaces-en-crises/corpus-documentaire/quartiers-fantomes-et-proprietaires-invisibles].

Remoy H., Van der Voort T., 2007, "Conversion of Office Buildings. A Cross-Case Analysis based on 14 Conversions of Vacant Office Buildings"; communication au colloque "Building Stock Activation" (Tokyo).

LES AUTEUR-E-S

Nadia Arab

Univ Paris Est Créteil – Lab'Urba
nadia.arab@univ-paris-est.fr

Yoan Miot

Université Gustave Eiffel – LATTS
yoan.miot@u-pem.fr