

## RECHERCHES



## L'attribution des logements vacants : une politique écologique de rééquilibrage du territoire pour se déplacer en proximité

Recherches terminées

Début: Juin 2022

Fin: Janvier 2023

En France, la répartition géographique de la population et les déplacements qu'elle induit constituent un angle mort des politiques du logement. Cette discordance entre la construction et l'aménagement du territoire repose en creux sur la conviction, largement entretenue par de nombreux acteurs de l'immobilier et du BTP, qu'il faudrait nécessairement construire plus pour loger mieux et davantage. Ces politiques souffrent de n'envisager au préalable ni la distribution de la population mal-logée dans des logements vacants, ni la planification d'un nouveau système de transport pour relier ces domiciles relocalisés aux activités économiques et sociales (travail, loisir).

Acteurs de la recherche

DORIAN BIANCO

JULIEN BREMME

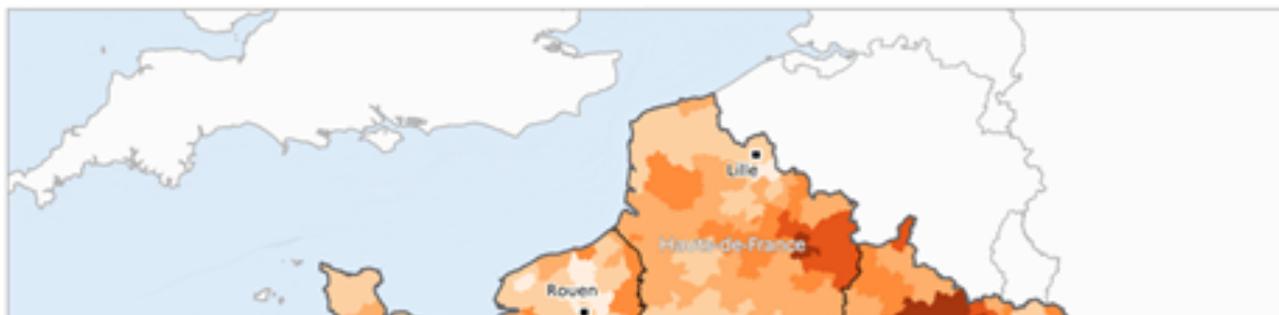
## SYNTHÈSE

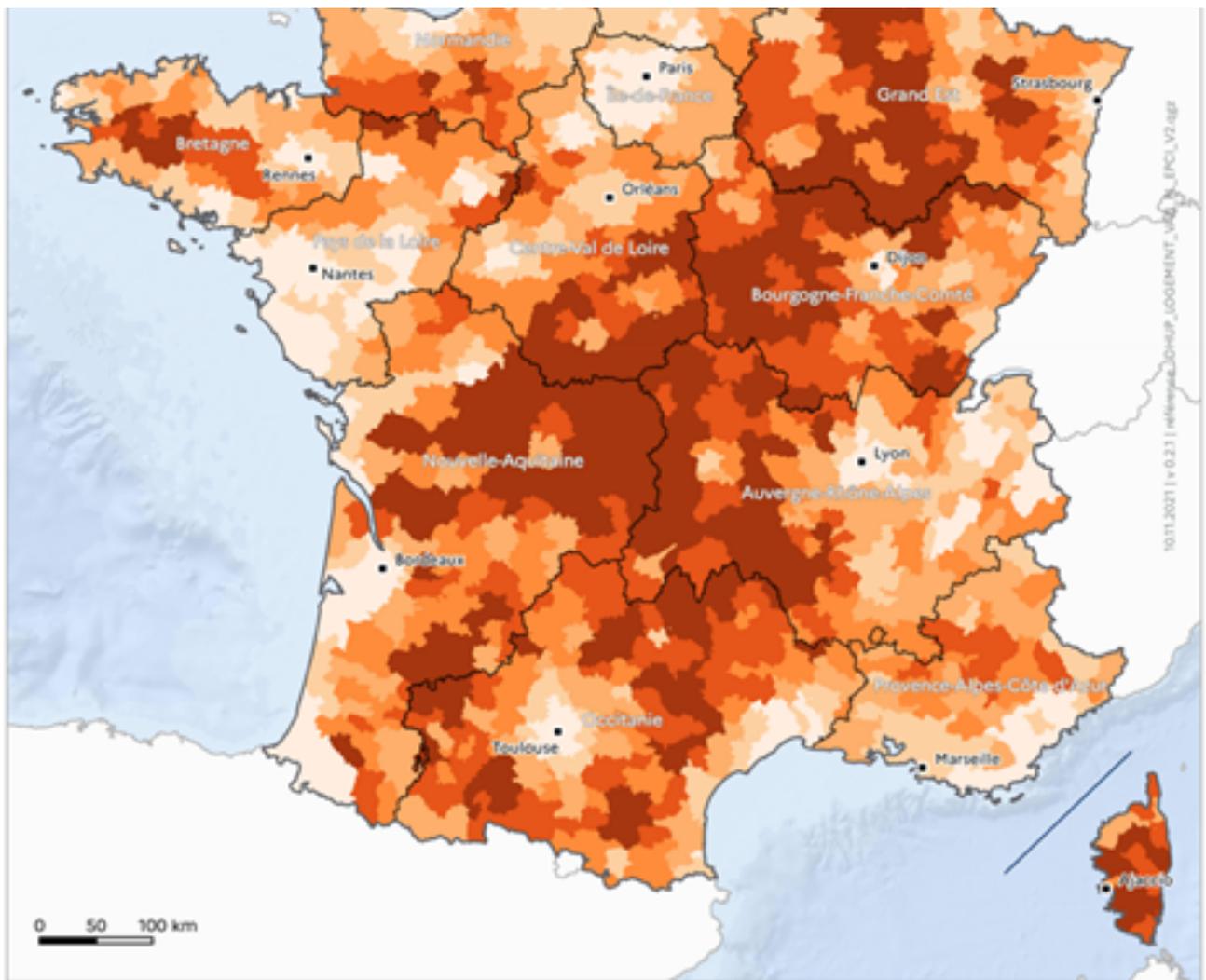
## CONTEXTE

Héritière du programme des grands ensembles (1953-1973), la logique de massification de la construction, qu'elle soit soumise à un choc de l'offre ou de la demande, n'est plus guère adaptée aux enjeux de la France contemporaine. Sans contrôle de son implantation spatiale, elle risque d'accroître les déséquilibres territoriaux en favorisant la densification en logements supplémentaires des centres métropolitains et de certaines zones littorales et touristiques, voire in fine l'étalement de leurs zones périurbaines. Elle contribuerait à la désertification relative des espaces de marges et des centres des villes petites et moyennes et des bourgs ruraux situés loin de ces métropoles.

La métropolisation désigne la concentration spatiale, qu'elle soit urbaine ou régionale, des activités économiques et des flux démographiques, provoquant une polarisation croissante du territoire. Ce phénomène entre en contradiction avec la décarbonation des déplacements qui repose sur la substitution partielle des moyens de transports fortement émetteurs en carbone (comme la voiture) par des modes collectifs et peu carbonés (le bus et le train). La métropolisation a constitué depuis les années 1980 l'un des facteurs de la saturation des principaux centres, mais aussi du renforcement de l'étalement urbain autour de ces grandes villes <sup>1</sup>, zones dont la faible densité de l'habitat s'adapte mal au passage vers un système de transport collectif bas-carbone. À l'inverse, les centres-bourgs et les cœurs des villes petites et moyennes, là où la vacance est souvent élevée, comportent une forte densité et une morphologie bâtie qui favorisent la desserte en transports collectifs décarbonés accessibles à pied depuis son propre domicile.

Ce sont les centres anciens et certaines zones rurales qui connaissent généralement un taux de logements vacants plus élevé que la moyenne nationale ; par conséquent une politique d'attribution de ces logements suppose un rééquilibrage du territoire par une dynamique de « dé-métropolisation », laquelle apparaît comme l'une des réponses à l'excès d'étalement urbain et à la crise écologique.





**Part des logements vacants depuis au moins deux ans dans le parc privé en 2019 (%)**



Source : Données LOVAC, millésime 2020, croisement du fichier 1767BISCOM et des Fichiers fonciers, Mayotte non renseigné - <https://datafoncier.cerema.fr/lovac>  
 Cartographie : DGALN/ICAPP/MNUM (DD) - 11/2021 .

Les enquêtes quantitatives, forums citoyens et études pilotés par le Forum Vies Mobiles démontrent pourtant que les Français restent attachés au modèle de la maison individuelle malgré l'impératif de déplacement régulier qu'elle sous-tend (ils se déplacent près de 400 km par semaine, soit environ 10 heures passées dans les transports). Ces déplacements entrent en tension avec la décarbonation des déplacements qui, au-delà du report modal de la voiture vers le bus ou le train, ne peut faire l'économie d'une réflexion sur la rétractation des distances parcourues entre le domicile et les lieux d'activités. La recherche de la bonne densité d'habitat suppose des déplacements de proximité pour accéder aux services. La planification des transports constitue l'un des pré-requis pour réussir l'entreprise de démétropolisation écologique du territoire par l'attribution des logements

l'entreprise de déconspolisation écologique du territoire par l'attribution des logements vacants, dont les typologies architecturales correspondent souvent à la maison de ville appelée à devenir le compromis pour réconcilier l'idéal français de la maison individuelle avec les défis de la transition écologique.

## **LES LOGEMENTS VACANTS, UN IMPENSÉ DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE DU BÂTIMENT ET DU TERRITOIRE**

Un logement vacant est un local affecté à l'habitation humaine qui demeure inoccupé, sans attribution à un ménage quelconque. Il se distingue de la résidence secondaire dans la mesure où il peut être en attente d'une location, d'une vente ou d'une succession. En 2021, d'après la base LOVAC du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), il était estimé qu'environ 1,1 million de logements sur le territoire national faisaient l'objet d'une vacance de longue durée dite structurelle (plus de 2 années consécutives), soit 3,15% du parc total, alors que le taux de vacance global parmi l'ensemble du parc de logement était estimé à environ 3 millions (soit 8% du parc total, englobant également la vacance de courte durée dite frictionnelle). Nous référons strictement l'attribution des logements vacants à cette vacance structurelle. La présente étude se concentre sur les enjeux géographiques et culturels de cette attribution. Ses modalités juridiques (acquisition, expropriation, location, vente...) ne sont pas détaillées dans la présente étude, mais le seront dans une seconde, en partenariat avec le Forum Vies Mobiles. De la même façon, les modalités économiques sont abordées uniquement sous l'angle de l'aménagement, puisque la note défend l'attribution à coût modique, voire gratuite, de ces logements pour initier un regain d'attrait des régions périphériques.

Alors qu'il existe ce bâti vacant inutilisé, les récentes politiques relatives à la politique du logement (la loi SRU par exemple) ne remettent pas encore radicalement en cause la construction dans et autour des grands centres métropolitains. Si l'État est doté des instruments épistémologiques pour évaluer la vacance sur le plan quantitatif, aucun de ses organismes n'a encore lancé de planification stratégique pour moduler les besoins réels en construction en fonction de l'attribution préalable de la vacance bâtie, sur la base d'une prospective envisageant les implantations humaines futures et les vocations économiques et culturelles de chaque région.

L'attribution des logements vacants ne présente pas seulement un intérêt socio-économique, elle contribue aussi à la transition écologique de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire. En révisant à la baisse les besoins réels en construction, elle accompagne la réduction de l'empreinte carbone du secteur du bâtiment. Les logements vacants sont généralement situés dans des bâtiments dégradés, énergivores, inadaptés en l'état aux besoins du marché et qui nécessitent une amélioration thermique et une

rénovation en urgence, mais dont les caractéristiques architecturales supposent souvent une intervention adaptée à leur caractère patrimonial. Leur attribution préalable rencontre l'adage de sobriété selon lequel le bâtiment le plus écologique est encore celui qu'on ne construit pas s'il ne présente pas de caractère de nécessité. Cette logique s'oppose à la démolition-reconstruction, qui continue encore d'irriguer certains imaginaires de l'écologie politique, au profit de la réactualisation d'une approche culturelle fondée sur la restauration du patrimoine architectural et urbain.

Or, le retrait de l'avis conforme de l'Architecture des bâtiments de France sur la démolition de l'habitat insalubre aux abords des monuments historiques par la loi ELAN (2018) va dans le sens inverse. De la même façon, le retrait à la location des logements les plus énergivores selon les critères du diagnostic de performance énergétique (DPE) prive du marché locatif de nombreux logements, risquant d'augmenter, au moins temporairement, le taux de vacance. L'attribution des logements ne peut être vertueuse qu'au travers de la revitalisation urbaine et patrimoniale des centres-villes et des zones rurales, ce qui suppose le recours, autant que possible, à des méthodes de rénovation artisanales pour le bâti ancien jusqu'à la période d'après-guerre. À l'inverse, la rénovation industrielle, qui a aujourd'hui la faveur des acteurs politiques, administratifs et économiques, contrevient à la nécessaire valorisation des territoires de marge où se situent les logements vacants, dont l'accès aux espaces verts et la valeur patrimoniale et paysagère sont deux bienfaits essentiels. Or, recoupant, sans être tout à fait identiques, la notion de « rénovation globale », les solutions industrielles d'isolation conduisent souvent à une perte des caractères architecturaux des bâtiments. Elles présentent par ailleurs des incertitudes quant à leur impact carbone et leur pérennité.

## **LA DÉMETROPOLISATION : UN NOUVEAU MODÈLE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

La répartition géographique du taux de vacance structurelle fait apparaître une géographie sociale et économique prenant à revers les dynamiques spatiales de la métropolisation. Par conséquent, l'attribution des logements vacants engage nécessairement un contre-modèle fondé sur le rééquilibrage de l'implantation spatiale du peuplement. L'espace de transition entre la Lorraine et la Champagne, l'Orne et l'ancien Maine, le centre de la France ainsi que le Sud-Ouest intérieur connaissent la vacance la plus élevée ; ce sont des espaces non-métropolisés et délaissés par les politiques d'aménagement du territoire, qui ont concentré ces dernières années leurs efforts sur les grands centres urbains (à travers la loi NOTre en 2015 par exemple). La répartition de la vacance révèle une dynamique spatiale à deux niveaux. À l'échelle régionale, le taux de vacance est plus élevé que la moyenne nationale dans les zones rurales éloignées des grandes métropoles ; mais à l'échelle locale et infra-urbaine, le taux de vacance est plus élevé dans les cœurs de bourgs ruraux et les centres des villes petites et moyennes que dans leurs périurbains, qui au

raux et les centres des villes petites et moyennes que dans leurs périphéries, qui au contraire connaissent souvent une faible vacance, alors même qu'ils se situent en dehors des grandes métropoles. Du point de vue de l'aménagement spatial, s'il faut démétropoliser en desserrant légèrement les métropoles régionales dans leurs marges lointaines, il faut à l'inverse adopter une doctrine pro-urbaine de « re-concentration » modérée dans les centres-villes et les bourgs, au-delà de l'opposition simplificatrice entre la France périphérique et celle des grandes villes.

Cette géographie volontaire de l'habitat que nous proposons s'oppose aussi bien à la conception métropolitaine du territoire, défendue par Jacques Lévy dans *Oser le désert*, qu'aux conceptions anti-urbaines incarnées par la géographie libertaire et les modèles nord-américains. Le desserrement territorial que nous appelons de nos vœux n'est pas un desserrement urbain qui passerait par un étalement des villes dans la campagne : l'attribution des logements vacants dans l'ensemble des centres-villes définit les contours d'une « organisation multipolaire » articulée sur une hiérarchie urbaine de petites villes qui canalisent un transfert d'activités en provenance des grandes villes. En d'autres termes, il ne s'agit plus d'organiser une hiérarchie urbaine uniquement polarisée par les grandes aires urbaines régionales, mais de reconstituer un maillage de villes petites et moyennes et des bourgs ruraux dans lesquelles se répartit un apport de services et d'activités, créant une hiérarchie urbaine à plus petite échelle : par exemple il ne s'agit pas de développer uniquement la Lorraine autour du Sillon constitué par Metz et Nancy, mais d'y articuler des villes comme Toul, Remiremont, Bar-le-Duc, Neufchâteau ; de même, la Normandie ne doit pas se développer exclusivement autour de l'axe Caen-Le Havre-Rouen, mais s'articuler à Vimoutiers, Falaise, Lisieux, Le Neubourg, etc.

Cette géographie volontaire profite des implantations de l'habitat déjà existantes pour rééquilibrer le territoire, mais elle n'est pas envisageable en l'absence d'une démétropolisation « systémique » ou globale du territoire mise en œuvre par une déconcentration de plusieurs équipements et infrastructures sur l'ensemble du territoire national, un objectif qui dépasse le cadre de la présente note. Il s'agit de doter les petites régions d'une autonomie économique de long terme pour qu'elles ne dépendent plus des grandes métropoles. Or, il est impossible de donner l'envie d'habiter dans des zones de marge sans la présence des services essentiels, d'une activité économique industrielle avec des opportunités d'emploi et une offre culturelle minimale. Cette géographie économique favoriserait l'implantation de profils socio-professionnels selon les besoins en emploi de chaque territoire.

## **LES LOGEMENTS VACANTS, UN IMPENSÉ DE LA PLANIFICATION DES TRANSPORTS**

Comme l'expliquent les travaux du Forum Vies Mobiles, la métropolisation allonge les

distances entre le domicile et le travail car elle génère l'étalement de vastes régions périurbaines en tâche d'huile autour des grandes villes <sup>2</sup> . Par conséquent, la viabilité de long-terme de ce modèle s'articule nécessairement sur l'accroissement de la vitesse de circulation pour relier les centres depuis les périphéries, une dynamique que les politiques actuelles de décarbonation des transports ne remettent guère en cause. La démétropolisation suppose de prendre à revers cette perspective d'accélération des déplacements interurbains ou interrégionaux en réduisant les distances à parcourir sur le territoire. En attribuant les logements vacants dans le maillage urbain des centralités secondaires existantes (les villes petites et les bourgs ruraux en dehors des grandes métropoles), la démétropolisation multipolaire induit une nouvelle planification des transports fondée sur la desserte de proximité des cœurs de villes et l'aménagement de liaisons rapides entre elles. Dans de nombreux cas, cette politique suppose de réviser les schémas territoriaux (SRADDET notamment) en élaborant un dessin circulaire et réticulaire des tracés ferroviaires et des lignes de bus pour désengorger les villes-centres et créer des connexions transversales entre les villes petites et les bourgs ruraux.

La démétropolisation multipolaire s'inspire de la théorie des cités-jardins d'Ebenezer Howard, et plus particulièrement du modèle des Social Cities <sup>3</sup> qui imagine un équilibre entre une ville-centre et un réseau circulaire de villes-satellites reliées entre elles par un chemin de fer intermunicipal. Tandis qu'Howard avait pensé son modèle en réponse aux dérèglements socio-spatiaux de la société industrielle, nous tentons de l'adapter à l'objectif contemporain de la décarbonation.

Plutôt que de se déplacer loin et en voiture pour rejoindre le centre des métropoles, nous proposons de repenser l'accessibilité des offres de travail ou des biens et services au moyen du repeuplement des logements vacants dans les centres des petites villes et des bourgs ruraux. À l'échelle d'un territoire, cela implique de pouvoir se déplacer rapidement et régulièrement, idéalement de manière décarbonée. Nous proposons le développement d'un réseau de bus rapides et reliant les principales agglomérations du territoire considéré. Ce réseau s'inscrirait dans une hiérarchie train-bus-vélo/marche. Le train permettrait de relier les métropoles, capitales régionales et villes moyennes bénéficiant déjà d'une gare, puis des bus à rotation régulière, aux tracés diamétraux et transversaux, prendraient le relais en gare pour desservir les plus petites agglomérations non reliées au réseau ferroviaire. Enfin, le vélo ou la marche permettrait d'effectuer le dernier kilomètre. Un tel système permet de relier l'essentiel des agglomérations dans un système démétropolisé et à échelle réduite, ne favorisant pas l'étalement urbain puisque multipolaire.

## **UNE ÉTUDE DE CAS : LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DES VALLÉES D'AUGE ET DU MERLERAULT**

Nous avons mené une étude de cas en Normandie, dans la Communauté de Communes

des Vallées d'Auge et du Merlerault (CDCVAM), qui présente la particularité de ne compter aucune ville moyenne, mais une seule petite ville, Vimoutiers, ainsi que des agglomérations rurales (ou « bourgs ») que l'INSEE ne considère pas comme des villes <sup>4</sup>. En partant d'une échelle régionale qui rattache le sud de l'Auge aux pays voisins correspondant à l'ouest des départements de l'Orne et du Calvados, nous avons imaginé une hiérarchie urbaine des villes et quelques bourgs importants reliés par un réseau transversal et diagonal de transports collectifs (bus, train) de sorte à décarboner les déplacements de travail ou de loisir.



Réalisation : SIG Normandie -01/2022 ; Sources : Banatic - ministère de l'intérieur ; Fonds : ADMIN EXPRESS 2021- IGN©

VILLAGE RÉTICULAIRE ET SATELLITAIRE DE TRANSPORTS DÉCARBONÉS :





l'Aigle ou encore Vimoutiers, leurs espaces périurbains et les bourgs ruraux situés dans leurs aires urbaines susciterait le report modal des transports carbonés (les voitures individuelles principalement) vers des transports collectifs et peu carbonés (le train, ou encore le bus depuis les gares des villes-centres).

La communauté de commune rencontre un important problème de vacance de logements (9,5% pour le territoire, mais jusqu'à 14,6% pour la commune du Merlerault). D'autres intercommunalités alentours font face à des défis similaires de vacance des centres-villes, à l'instar de la Communauté de Communes du Pays de L'Aigle dont la ville principale, L'Aigle, concentre 8% de logements vacants de longue durée alors même que des communes périphériques comme Rai ou Saint-Sulpice-sur-Risle totalisent respectivement 3% et 4,5% de logements vacants « structurels ». À l'ouest de la CDCVAM, la Communauté de Communes du Pays de Falaise concentre 4,2% de logements vacants de longue durée en moyenne, la commune centre de Falaise en comptant 6,4%, alors que des communes satellites comme Potigny (3%) ou Vendevre (4,3%) ont des taux de vacance structurelle relativement moins élevés.

Ces divers exemples montrent que le problème de la vacance concerne principalement les villes-centres des EPCI du sud du Pays d'Auge, dans le département de l'Orne qui est à la fois éloigné de la polarisation métropolitaine entre Caen, Le Havre et Rouen au nord, et de l'espace ligérien (Blois, Tours, Angers, Nantes) au sud. L'analyse du SRADDET de la Région Normandie (2020) montre à quel point les autorités publiques défendent encore le modèle de la métropolisation, alors que notre contre-modèle implique sa réécriture complète.

Notre étude de cas centrée sur le sud du Pays d'Auge, constitue l'expérimentation à petite échelle d'une entreprise plus vaste de réaménagement du territoire, que nous souhaitons envisager à l'échelle départementale de l'Orne. Sa position de marge dans le nord-ouest de la France en fait un laboratoire de la démétropolisation, similaire au destin de départements comme la Meuse ou la Nièvre dans le nord-est. Cette planification comprendra une nouvelle hiérarchie des villes équilibrant les polarités urbaines, un réaménagement du système des transports et un zonage du territoire pour envisager les implantations d'éventuelles extensions urbaines – quand elles apparaissent souhaitables ou nécessaires et des activités économiques et industrielles. Cette expérimentation sera développée dans le cadre d'une seconde étude.

## **SOLUTIONS PROPOSÉES (détails dans la conclusion propositionnelle de la note)**

**Attribution des logements vacants et stratégie nationale d'évaluation de la vacance du bâti non résidentiel pour évaluer les besoins réels en construction.**  
**Démétropolisation systématique du territoire par la revitalisation du tissu**

économique et industriel des territoires les plus déprimés.

Rénovation des logements vacants et du cadre de vie par la maîtrise de la périurbanisation au moyen de la création de parcs naturels régionaux (modèle de la green belt britannique) et la rénovation thermique artisanale du patrimoine bâti.

Lancement d'une réflexion architecturale, écologique et culturelle sur les nouveaux modèles d'habitat.

Planification des transports pour adopter un nouveau système articulé à la hiérarchisation démétropolisée du système urbain.

## TÉLÉCHARGER LA NOTE COMPLÈTE

Dorian Bianco

Julien Bremme

Groupe d'aménagement volontaire

**L'attribution des logements vacants : une politique écologique de rééquilibrage du territoire pour se déplacer autrement.**

*Note pour le Forum Vies Mobiles*

par Dorian Bianco, directeur du Groupe d'aménagement volontaire et doctorant en histoire de l'architecture et de l'urbanisme au Centre André Chastel (Sorbonne Université)  
et Julien Bremme, secrétaire général du Groupe d'aménagement volontaire et responsable des financements territoriaux à la Banque publique d'investissement.



Centre-ville du Sap (Sap-en-Auge, Communauté de communes des Vallées d'Auge et du

## Notes

- ① L'étalement urbain s'explique également par d'autres causes : politique de l'aide à la pierre et de l'accession à la propriété, modèle pavillonnaire diffusé y compris dans les régions peu métropolitaines, faiblesse de la densité du territoire et de la protection environnementale, modèle agricole, etc.
- ② Forum Vies Mobiles, Enquête nationale mobilité et modes de vie 2020, 2020, 48 p. URL : <https://forumviesmobiles.org/recherches/12796/enquete-nationale-mobilite-et-modes-de-vie>
- ③ Diagramme n°7 « Social cities », in Ebenezer Howard, To-morrow, a peaceful path to real reform, London: Swan Sonnenschein & Co., 1898.
- ④ L'INSEE considère qu'une ville doit comporter au moins 2000 habitants, tandis que l'ANCT range les agglomérations entre 2 000 et 20 000 habitants sous la catégorie des « petites villes », et les agglomérations entre 20 000 et 100 000 habitants sous celle des « villes moyennes ».