



**HAL**  
open science

# Les utilisations intermédiaires des espaces vacants dans les villes en décroissance : transferts et transférabilité entre l'Allemagne et la France

Sarah Dubeaux

► **To cite this version:**

Sarah Dubeaux. Les utilisations intermédiaires des espaces vacants dans les villes en décroissance : transferts et transférabilité entre l'Allemagne et la France. Architecture, aménagement de l'espace. Université Paris sciences et lettres, 2017. Français. NNT : 2017PSLEE085 . tel-03376513

**HAL Id: tel-03376513**

**<https://theses.hal.science/tel-03376513>**

Submitted on 13 Oct 2021

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# THÈSE DE DOCTORAT

de l'Université de recherche Paris Sciences  
et Lettres  
PSL Research University

Préparée à l'École normale supérieure

## Les utilisations intermédiaires des espaces vacants dans les villes en décroissance

Transferts et transférabilité entre l'Allemagne et la France

*Interim Uses of Vacant Spaces within Shrinking Cities*

*Transfers and transferability between Germany and France*

**École doctorale n°540**

ÉCOLE DOCTORALE TRANSDISCIPLINAIRE LETTRES/SCIENCES

**Spécialités GÉOGRAPHIE ET AMÉNAGEMENT**

**Soutenue par Sarah Dubeaux  
le 2 décembre 2017**

Dirigée par **Emmanuèle  
Cunningham Sabot et Jessy  
Oukoloff**

### COMPOSITION DU JURY :

Mme. CUNNINGHAM SABOT Emmanuèle  
École normale supérieure, Directrice de  
thèse

M. ESPAGNE Michel  
École normale supérieure, Examineur

Mme. GEPPERT Anna  
Paris-Sorbonne, Rapporteur

M. GIBAND David  
Université de Perpignan, Rapporteur

M. OUKOLOFF Jessy  
AURH, Co-directeur de thèse

Mme. OZOUF-MARIGNIER Marie-Vic  
EHESS, Examinatrice

Mme. PALLAGST Karina  
Technische Universität Kaiserslautern,  
Examinatrice



# Remerciements

Une thèse dans des temps toujours plus réduits et avec des tâches multiples nécessite d'être bien accompagnée. Nombreux ont été mes soutiens et sources d'inspirations tout au long de ce parcours. Étant plutôt d'une maladresse légendaire – mes remerciements étant si subtiles qu'ils s'apparenteraient à ceux d'une tante Céline - il est temps ici d'explicitier l'immensité de ma dette.

Ma reconnaissance s'adresse à Emmanuèle Cunningham Sabot pour sa confiance sans cesse réitérée et ses conseils tout au long de ces trois ans. Je la remercie également pour sa relecture méticuleuse et ses précieux encouragements.

J'exprime ma profonde gratitude à Dominique Dhervillez, ancien directeur de l'AURH, à l'origine du soutien financier et institutionnel de cette thèse. Peu de non-universitaires peuvent se targuer d'avoir aussi bien compris l'intérêt que peut représenter la recherche pour la sphère plus technique et opérationnelle. Je le remercie donc vivement d'avoir permis ce projet. Mes remerciements vont également au directeur de l'AURH Simon Du Moulin de Labarthète et aux directeur/rices adjoint/es Jessy Oukoloff et Juliette Duszynski pour avoir réitéré ce contrat. Jessy, en tant que directeur de thèse versant « professionnel » a toujours été très présent dans ce travail. J'ai particulièrement apprécié ses conseils avisés et pragmatiques.

La mise en place de mes terrains allemands n'aurait pu se réaliser sans l'aide de Karina Pallagst. Directrice du SCiRN pendant une grande partie de ma thèse, elle m'a par ailleurs offert de nombreuses possibilités de présentation de mon travail. *Herzlich vielen Dank!* La tenue du séminaire « décroissance urbaine » organisée entre l'ENS et l'EHESS a également été un moment d'échanges particulièrement enrichissants. Je remercie ici plus particulièrement Marie-Vic Ozouf pour ses remarques judicieuses et bienveillantes ainsi que Beatriz Fernandez-Agueda pour son aide et soutien. Au-delà du plaisir incommensurable d'entendre à nouveau parler allemand et de l'Allemagne, le séminaire « Transferts culturels » a été une immense source d'inspiration dont on retrouve des traces dans ce travail. Je remercie donc particulièrement M. Espagne, A.-M. Thiesse et P. Rabault-Feuerhahn pour leur chaleureux et stimulant accueil. Je tiens également à remercier Anna Geppert et David Giband de m'avoir fait l'honneur d'accepter d'être parmi les membres de mon jury.

La couleur de ce travail doit aussi beaucoup à mon hébergement à l'AURH ; j'y ai rencontré des personnes passionnantes, passionnées et efficaces. J'ai eu l'occasion de travailler plus particulièrement et d'apprécier toute l'expertise d'un certain nombre d'entre eux ; la maîtrise proluxe du sigiste Jean-François Mary accompagné de Julien Florant, la connaissance sans faille de Marie-Hélène Cousin, les trésors d'archives d'Elodie Hamel... à tous merci !

Je remercie le département de géographie de l'ENS de m'avoir accueillie pendant ces trois années. J'ai une pensée gourmande et reconnaissante pour Faïza et ses délicieuses pâtisseries. Les moments hors murs partagés avec Cécile, Alexis, Ibtissem et Etienne ont aussi été d'une grande richesse personnelle et professionnelle.

J'ai une pensée pleine de reconnaissance pour tous ceux qui ont pris le temps de m'accorder des entretiens. Mes pérégrinations allemandes auraient été également bien ternes sans de multiples guides. Je pense notamment aux échanges nourris avec Annegret Haase, Dieter Rink, Manuel Wolff et Babette Scurrrell mais également à Fischl, Michael, Anja et Jan-Rolf.

Ce travail n'aurait pas été le même sans les remarques, conseils et critiques scientifiques de nombreux académiciens. Il est difficile ici d'en dresser une liste exhaustive, je remercie toutefois l'ASRDLF et l'APERAU de donner l'occasion aux doctorants de présenter leur travail devant de nombreux scientifiques aux conseils bienveillants. Merci également à Joanna Koszewska, Alexandre Fruchart, Shirley Malgouyres et Catalina Santana de m'avoir intégrée dans vos projets de journées d'études et de vulgarisation scientifique.



J'ai bénéficié de la relecture minutieuse de mes traductions par la famille Davry, merci pour votre engouement et vos remarques stimulantes. J'ai également eu la chance d'avoir des relecteurs méticuleux et encourageants aux premiers rangs desquels Marine et Mum ont été particulièrement présentes.

Merci à ma famille pour son soutien précieux. J'ai une pensée émue pour mon Papi René et sa passion pour l'Allemagne. Je ne peux oublier mes « collègues du midi », leurs soutiens chlorés, chocolatés, ronronnant ou houblonnés m'ont souvent été d'un grand réconfort. Mes « logeurs » parisiens pour leur bout de canapé m'ont aussi été d'un grand secours lors de mes allers-retours hebdomadaires, merci à Florence, Pilaune, Aurel et Juju. Et évidemment, je tiens à remercier mes amis, Guérois, Rennais, Normands, Parisiens, Lipsiens...d'ici et d'ailleurs, pour leur soutien sans faille. Merci à ceux qui m'ont coaché quasi quotidiennement, mais aussi à ceux qui ont compris et respecté ma retraite studieuse. Enfin, au Havrais, merci de m'avoir fait découvrir et aimer cette ville.

# Sommaire

<b>Remerciements</b> .....	2
<b>Sommaire</b> .....	4
<b>Introduction générale</b> .....	5
<b>Partie 1</b>	
<b>Décroissance urbaine et espaces vacants en France Le cas du Havre</b> .....	17
Introduction de la partie 1 .....	18
Chapitre 1 Le Havre, une ville décroissante en France.....	19
Chapitre 2 Les instruments d’urbanisme français : une injonction à construire au contraire de l’Allemagne. ....	56
Chapitre 3 Les villes en décroissance françaises face au « problème foncier » .....	94
<b>Partie 2</b>	
<b>L’expérience allemande</b> .....	131
Chapitre 4 Les trajectoires urbaines de Berlin, Leipzig et Halle : du déni à la reconnaissance de la décroissance jusqu’à la résurgence urbaine .....	134
Chapitre 5 Les utilisations intermédiaires des espaces vacants allemands .....	159
Chapitre 6 Les <i>Zwischennutzungen</i> (ZN) et études de cas .....	180
<b>Partie 3</b>	
<b>Modèles, transferts et transférabilité : de l’Allemagne au cas français</b> .....	218
Chapitre 7 Modèles et enjeux de transférabilité .....	221
Chapitre 8 Le Havre et l’Allemagne, une reconfiguration foncière possible.....	239
<b>Conclusion générale</b> .....	258
<b>Bibliographie</b> .....	264
<b>Annexes</b> .....	279
<b>Tables</b> .....	285

# Introduction générale

# Interroger les mécanismes fonciers dans les villes en décroissance française par le prisme des espaces vacants allemands

Aujourd'hui, l'urbanisation galopante du monde est une évidence pour chacun, évidence renforcée par des rapports comme celui de l'ONU qui note qu'en 2015, 54 % de la population vit dans des espaces urbains alors qu'elle ne représentait que 43% en 1990 (UN-HABITAT, 2016). Face à cette urbanisation forte, à la fois dans ses aspects quantitatifs par l'augmentation de la population urbaine, que dans ses caractéristiques spatiales d'étalement urbain, un certain nombre de villes voire de régions font toutefois figure d'anomalies ou de dysfonctionnements, nous reviendrons sur cette dissociation. Qu'on les nomme *Shrinking Cities*, *Schrumpfende Städte*, villes en décroissance ou encore villes en déclin et villes rétrécissantes, ces espaces urbains ont tous en commun de ne pas s'inscrire dans la dynamique générale de croissance. La perte de population est alors un indicateur global d'une crise structurelle et multiforme, aux dimensions à la fois économiques, sociales et environnementales caractérisées par des variables négatives. En bref :

« les espaces en décroissance peuvent se comprendre comme les « produits dérivés » d'un système complexe, où la « glocalisation » – processus à la fois destructeur et créateur de par ses composantes dialectiques, spatiales, économiques, sociales, et environnementales - bouleverse les sphères de régulation traditionnelles, et bouscule le système urbain et sa hiérarchie devenus instables. » (Cunningham Sabot, 2012, 123)

Parallèlement, **la question du foncier est un enjeu de plus en plus fort** à la fois dans les sphères techniques, opérationnelles et dans le monde de la recherche, en raison de l'urbanisation massive, de l'augmentation des prix et des enjeux climatiques et agricoles (Boulay et Buhot, 2013, 15-16). Le foncier, mot au caractère « irremplaçable » mais « extensif » est défini par ces chercheurs comme « le sol, non pas comme donnée physique mais comme production de l'activité sociale ». Cet objet multiforme et très technique relève de nombreuses disciplines. Trois grandes approches se côtoient pour définir le foncier (Buhot, 2012) ; une approche dite traditionnelle relevant de l'économie, c'est l'espace comme marchandise avec en particulier la question des valeurs en rapport aux droits. Une deuxième approche relève de l'aménagement, c'est le terrain exploitable voire potentiellement constructible. Enfin, le foncier est également un bien de convoitises, synonyme de conflits, c'est donc aussi un rapport social.

Dans ces différentes définitions, **le postulat d'une croissance urbaine semble omniprésent**, qu'il s'agisse d'inflation des prix et valeurs foncières, mais également de l'artificialisation de terres et des conflits que cela peut comporter. Ce lien est déjà très présent dans la loi emblématique du droit de l'urbanisme français, la loi d'orientation foncière (LOF) de 1967. Le député gaulliste et rapporteur de la loi, Jean Bozzi, justifiait ainsi ce projet de loi afin « qu'il puisse être pour plusieurs années l'instrument d'une politique urbaine et d'une politique foncière, car l'une ne va pas sans l'autre. » (Débats parlementaires sur la LOF, 1967, 1950). À la fin des années 1960, dans un contexte « d'urbanisme de grandeur » (Goze, 1999), la politique foncière est vue comme organisatrice d'une croissance urbaine par nature désordonnée et l'instrument d'un cadre réfléchi de l'urbanisation. Dans une double dynamique de causes et effets, le foncier est érigé au moment de la LOF comme un « problème » lié à la croissance urbaine (spéculation et rétention foncières, déficit d'équipement, plus-value d'urbanisation...) mais qui doit être le support d'une croissance encore accélérée. Bien que datant de plusieurs décennies, la LOF et les problématiques qu'elle porte sont encore actuelles, tout comme le

lien sous-jacent entre la question foncière et la question urbaine y compris dans un contexte de croissance urbaine moins fort. C'est ce que remarquait déjà M. Goze puisque « le problème de l'efficacité et de l'équité territoriale semble aujourd'hui faire écho à celui de l'équité et de l'efficacité du marché foncier qui fut à la base de la construction de la LOF. » (Goze, 1999, 121). Si les questions de polarisation et de métropolisation entrent en force dans la question urbaine -et donc foncière- au tournant du siècle, il reste que les dynamiques de décroissance urbaine sont, au contraire, passées sous silence.

### **La recherche sur la décroissance urbaine ne traite pas davantage de la question foncière.**

Encore très imprégnée par le caractère global et globalisant du phénomène, la recherche s'est plutôt focalisée sur l'explicitation des causes de la décroissance urbaine et à sa (non) reconnaissance locale. Elle entre désormais dans une dimension de plus en plus opérationnelle, attachée par exemple à la question des réseaux (Florentin, 2015) ou à l'analyse des politiques publiques mises en place, politiques qui tournent souvent autour de la notion d'attractivité résidentielle (Miot, 2012 ; Cauchi-Duval, Béal et Rousseau, 2016). La problématique du foncier apparaît au détour de la question des friches, mais ces dernières sont traitées de manière récurrente en tant que conséquence paysagère du phénomène. Les questions du rapport des acteurs institutionnels à ces espaces, de l'imaginaire qu'ils véhiculent, de leur place dans la ville, de leurs temporalités... sont autant d'interrogations laissées de côté.

Certes, les **friches** font de plus en plus leurs apparitions dans les questions techniques et opérationnelles sur la ville et ont pour origine la perte d'une fonction qui n'est pas automatiquement remplacée. Certes, les friches appartiennent à une dynamique normale voire banale de la ville et de son système (Chaline, 1999). Cependant, face à leur multiplication, elles sont longtemps exclusivement traitées par l'acteur institutionnel comme un dysfonctionnement à cacher. Depuis une vingtaine d'années, elles font l'objet d'une nouvelle attention due principalement à deux grandes dynamiques ; d'une part, la friche culturelle cristallise un imaginaire positif impulsé dans la sphère institutionnelle notamment par le rapport L'extrait (2000). D'autre part, la friche est également le support potentiel d'une politique de densification urbaine, dernière injonction législative impulsée par la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) du 13 décembre 2000. Face à la multiplication des friches et à l'étirement de leurs temps, en lien avec des marchés détendus mais également des contraintes financières et techniques (pollution, qualité des sols...), s'opère un nouveau glissement dans la considération de ces espaces. Les friches, qui, *a priori*, sont surtout caractérisées par une projection sur un passé révolu ou sur un projet futur, sont redéfinies comme des potentiels leviers, la vacance, c'est-à-dire le présent de la friche, peut être alors un « temps de veille » (Andres, 2006) au sens d'un moment d'incubation. Le moment de vacance fonctionnelle n'est donc plus si clair, s'y greffent, reconnaissent voire s'institutionnalisent des usages. Le vacant, en plus d'être un espace, devient un moment réel et non seulement un temps mort. **Toutefois, ces 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.**

**L'Allemagne** est considérée comme pionnière dans la reconnaissance de la décroissance urbaine, avec, en particulier, une dimension opérationnelle et notamment foncière dans laquelle est intégrée une autre approche des espaces vacants. De grands programmes sont mis en place au début des années 2000, ils visent à gérer la décroissance urbaine et à restructurer les villes concernées. Ces grands programmes, l'*Internationale Bauausstellung* (IBA) dans la Saxe-Anhalt ou encore le *Stadtumbau Ost* dans les nouveaux *Länder*, sont surtout d'abord situés dans l'ancienne Allemagne de l'Est où le rapport d'une commission indépendante (Lehmann-Grube, 2000) met en lumière l'urgence de la situation, insistant surtout sur son aspect immobilier (Florentin, 2009). Un autre programme, *Stadtumbau West*, viendra ensuite prendre le relai en Allemagne de l'Ouest, également mais différemment concernée. Le dispositif de

restructuration urbaine entre alors dans la loi fédérale pour la promotion de la construction urbaine (*Bauförderungsgesetz*) : M. Rossi remarque ainsi que

« les dispositions sur la restructuration urbaine aux §§171 a à 171 d mettent à la disposition des communes, en complément des autres instruments de droit de l'urbanisme tels que la planification urbaine, la *Sanierung* ou le développement, des procédures et des instruments, à l'aide desquels les réponses apportées aux nouvelles missions d'urbanisme liées au recul démographique et à la vacance de certaines zones peuvent être soutenues. » (Rossi, 2009, 821)

Par ces dispositifs, la problématique de la décroissance urbaine (ré)émerge ; à la suite de premiers écrits datant de la fin des années 1970 (Göb, 1977 ; Häussermann et Siebel, 1985, 1987, 1988), elle est reconnue au tournant du millénaire comme un problème collectif sur le territoire fédéral ce qui entraîne la formulation de spécificités et d'instruments. Le terme d'instrument est ici entendu au sens de P. Lasoumes et P. Le Galès comme :

« [un] dispositif technique à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenu par une conception de la régulation » (Lasoumes et Le Galès, 2004, 14).

Entre notamment dans la loi, une nouvelle approche des espaces vacants : des « *Zwischennutzungen* » (ZN), littéralement des « utilisations entre », c'est-à-dire des occupations que l'on qualifiera de temporaires, intermédiaires ou encore transitoires selon les traductions et conceptions. Régies par des contrats précaires, *a priori* sans changement de propriétaires, et prenant place sur des espaces en friche, ces ZN semblent proposer une autre approche des espaces vacants dans les villes en décroissance. Quasiment vingt ans après la formulation de ces dispositifs à l'échelle nationale, certaines grandes villes durement touchées comme Berlin et Leipzig connaissent une phase de croissance forte – qualifiée de résurgence - nous permettant d'interroger et de tester la pertinence des instruments mis en place.

À partir de ces différents éléments se pose alors la question d'une **éventuelle exemplarité allemande** dans la reconnaissance et le traitement de la décroissance urbaine, en particulier dans son volet foncier. La dimension de transfert, et donc de transférabilité d'un « modèle » allemand au-delà d'un cadre culturel et institutionnel national intéresse des acteurs publics locaux français en mal de solutions face à leur propre phénomène de décroissance urbaine. Nous utilisons ici le terme de transfert selon le sens donné par l'historien et germaniste M. Espagne, c'est-à-dire dans une dimension d'adaptation et d'hybridation. Certes, **le champ de la circulation de modèles ou pratiques** est souvent perçu comme le fait des villes « qui réussissent » alors que les villes en décroissance sont finalement toujours, dans l'imaginaire collectif, caractérisées par une perte voire une déconnexion des grands réseaux de la globalisation. Elles sont autant de « trous noirs » (Castells, 2009 ; Cunningham Sabot et Fol, 2010 ; Miot, 2012) et se situeraient donc *a contrario* d'une exemplarité recherchée. Dans une approche encore amplement partagée, les villes décroissantes sont synonymes d'anomalies et ne pourront survivre que si elles arrivent à se rattacher aux flux de circulations mondiaux, en particulier en important des solutions extérieures pourtant souvent édifiées pour une société en croissance. L'Allemagne ferait ici figure d'exception en inventant son propre modèle.

## Problématique

Cette recherche part donc du constat d'une difficulté française à penser la décroissance urbaine, ou, au mieux, de la penser seulement comme un dysfonctionnement temporaire et réversible. Sans débat

national, les acteurs locaux français manquent de légitimité et d'instruments adaptés contrairement, *a priori*, à l'Allemagne. Pionnière dans la reconnaissance pratique et scientifique du phénomène, la voisine Outre-Rhin bénéficie d'un recul appréciable souvent pris en exemple pour qui veut mettre en place une politique de gestion urbaine adaptée à la décroissance, y compris dans une dimension foncière. Si le paysage national dans lequel s'inscrit cette réflexion diffère, il nous semble pertinent d'interroger la possibilité d'un transfert. Ce positionnement ne se passe pas évidemment d'une distanciation, considérant que le transfert est également un enjeu fort pour les villes en décroissance, dans un contexte de circulation et de compétition interurbaines accrues. Il conviendra alors d'interroger la véracité d'un ou de modèle(s) allemand(s), de le(s) déconstruire afin de mieux analyser la question des espaces vacants havrais et de la décroissance urbaine.

Nous nous demanderons donc comment le cas de villes allemandes anciennement en décroissance constituent 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 ?**

### **Pertinence de la recherche. Aspects pionniers.**

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 villes en décroissance et en interrogeant ses modalités d'application dans le cas havrais. L'idée est de considérer les espaces vacants non pas comme les simples symptômes d'une crise urbaine multiforme mais comme des éléments pour repenser le foncier, le rôle de l'acteur public et les instruments disponibles dans les villes en décroissance. Ce travail se positionne donc à l'articulation entre des problématiques de décroissance urbaine, de foncier, de temporalités et d'action publique.

## **Cas d'étude**

Dans l'institution d'un modèle de décroissance urbaine, une ville se détache particulièrement du lot ; **Leipzig**. Désormais la plus peuplée de la région de la Saxe, cette ville a connu une longue période de décroissance démographique ; à partir de 1933, le territoire connaît une perte quasi continue de population qui s'accélère au moment de la Réunification. La Ville expérimente alors la mise en place de nouvelles références urbaines, en particulier celle de d'une ville avec ses trous - la ville perforée (*perforierte Stadt*) - et fait partie des territoires participant au grand programme fédéral sur la décroissance urbaine, *Stadtumbau Ost*. Appartenant au groupe des villes résurgentes, la ville connaît depuis le milieu des années 2000 un regain important de population – regain qui précède la vague d'arrivée de réfugiés – et qui met en avant les fissures d'un modèle inabouti de politiques de décroissance urbaine, faisant éclater les failles de la problématique foncière.

La ville de **Halle**, voisine de 200 000 habitants située à une cinquantaine de kilomètres, mais dans le Land de Saxe-Anhalt, nous intéresse pour deux raisons principalement : d'une part, la ville a fait très tôt l'objet d'une intervention d'un groupement d'architectes (Raumlabor) sous forme de ZN dans une

barre d'immeuble vacante. Mené en partenariat avec une association de théâtre locale, le projet visait à redorer l'image du quartier de Halle-Neustadt, quartier entièrement créé par la République Démocratique Allemande (RDA). La coopération s'est bornée à un événement de quelques mois, les autorités n'ayant pas suivi les autres projets proposés. Toutefois le groupement Raumlabor est encore très actif à Berlin et en Europe, participant à un phénomène de réseau et de circulations de pratiques qui reste à interroger. D'autre part et parallèlement à ce projet, la ville faisait partie de l'*Internationale Bauausstellung (IBA)*, c'est-à-dire du deuxième grand programme public qui traite de la décroissance urbaine en Allemagne de l'Est. Confiné aux limites régionales, ce programme était porté par le Bauhaus de Dessau. À cette occasion furent mises en place des ZN sans réelles reprises de la part des autorités locales, comme l'illustre donc Halle.

Enfin, la ville de **Berlin** vient compléter un panel allemand dont la focale se place sur l'action publique. À Berlin, la Division pendant près de 30 ans et la brutalité des années de Réunification ont encore plus profondément modifié le rapport au foncier. Le démantèlement administratif, militaire et économique (Hannemann, 2003) qui a cours dans l'ensemble de la RDA a un impact direct sur le nombre de friches sur le territoire. Par ailleurs, le système de restitution des propriétés confisquées amplifie les statuts déjà flous de multiples immeubles, d'autant plus que des parcelles périphériques au moment du Mur retrouvent brutalement une place centrale. Les espaces du liséré du Mur, dont les bords de la Spree, sont donc investis par une myriade d'acteurs non-institutionnels, entre autres artistiques, qui occupent ces lieux illégalement ou via des baux précaires ou des accords verbaux. Combattues par les pouvoirs publics, ces utilisations sont toutefois reconnues peu à peu comme d'un intérêt pour la reconversion et remobilisation de ces espaces. Le *Masterplan* de la Spree de la fin des années 1990 tente ainsi de les intégrer à un plan d'aménagement classique.

Parallèlement, les recherches sur les *Zwischennutzungen (ZN)* orchestrées en particulier par des chercheurs berlinois par la suite regroupés dans le studio Urban Catalyst, renforcent l'importance de ces usages et espaces et accélère leur formalisation. Dans un contexte où la décroissance urbaine est, à partir des années 2000, reconnue comme un état de fait et non comme un dysfonctionnement, les ZN sont pensées comme des façons de mettre en attente ces espaces et comme des éléments d'attractivité de la ville. Ces aspects sont formulés notamment dans la parution de 2007 du Sénat – la municipalité berlinoise –, *Urban Pioneers* qui recense une partie de ces ZN déjà existantes. En 2008, une nouvelle étape est franchie par la municipalité berlinoise : elle ne se contente plus de recenser les ZN mais devient un acteur actif du processus en impulsant ces usages sur l'espace gigantesque de l'ancien aéroport de Tempelhof (380 hectares). Cette expérience doit démontrer la capacité de Berlin à être la capitale de l'Allemagne Réunifiée et donc sa capacité à rayonner, les ZN étant alors les supports d'innovation et d'adhésion au projet, elles doivent faire de Berlin un modèle dans la gestion de ses espaces vacants. Toutefois, les événements ne se succèdent pas comme prévus par le niveau institutionnel et mènent à un vote des Berlinoises en faveur de l'inconstructibilité totale du site.

Parallèlement, si la question de la décroissance urbaine perce aujourd'hui dans les sphères techniques et a déjà été étudiée en France, les cas d'études français restent souvent les mêmes, cloisonnés à quelques villes : Roubaix et Saint-Etienne en particulier. La ville du **Havre**, bien qu'en perte de population de manière continue depuis le recensement de 1982, est assez marginalisée dans les études précisément sur cette thématique, tandis que la sphère politique continue de nier le phénomène. La baisse des finances publiques rend toutefois urgent, y compris pour une partie des techniciens, l'expérimentation d'autres modalités de gestion de la décroissance urbaine et notamment de son volet foncier.

Les quartiers sud de la ville du Havre, qui nous intéressent plus particulièrement, font l'objet d'une reconfiguration urbaine longue ; situés aux confins de la ville, à l'interface ville-port, ils sont un espace



pluriel où les strates de différents âges urbains de la ville portuaire se chevauchent. D'une urbanisation récente, les quartiers sud prennent progressivement place dans la plaine alluviale de Gravelle, au rythme de l'activité portuaire concomitante de la fin du XX<sup>ème</sup> siècle, troublée ensuite par les bombardements de la Seconde Guerre mondiale. Seuls quelques vestiges se dressent encore parmi les ruines. La guerre vient profondément modifier le quartier jusque dans ses sols comblés par des remblais –encore aujourd'hui pollués et trop malléables. Ensemble très marqué par son caractère industriel et populaire, le quartier est clairement en perte de vitesse à partir de la deuxième moitié du XX<sup>ème</sup> siècle ; il a perdu près de 10% de sa population, collectionne taux de chômage élevé et familles monoparentales, en miroir avec les quartiers de ZUP des plateaux. Par la mobilisation de l'action publique, de son ingénierie et finances, qu'il s'agisse de la ville du Havre, de l'agglomération mais encore de l'Établissement public foncier de Normandie (EPFN) ou de programmes européens et régionaux, les quartiers sud ont fait l'objet de multiples attentions quant à son espace et à ses friches. Aujourd'hui, les axes structurants occupés par le va et vient des camions à destination du port rythment et séparent encore des secteurs très différents au sein des quartiers sud, justifiant plus que jamais l'usage du pluriel ; de son point occidental, Saint-Nicolas, aux bâtiments majoritairement flambants neufs à proximité du « cœur métropolitain », jusqu'à la vieille cité de Chicago, en cours de démantèlement et aux résonnances moins glorieuses à l'échelle locale, se succèdent des ensembles d'habitats et d'activités très hétérogènes. Les quartiers sud disent la mobilisation foncière de la Ville, de ses instruments et appuis, des acteurs quasiment absents ou au contraire omniprésents, de son rapport aux espaces vacants mais aussi à sa décroissance urbaine. Finalement, ils illustrent la nécessité de repenser les instruments d'intervention de la ville dans un contexte où la baisse des finances publiques oblige, *a priori*, à repenser ses périmètres d'action.

## Enjeux

Si la mise en parallèle et perspective de la décroissance urbaine en France et en Allemagne peut sembler peu originale, cette recherche charrie un certain nombre d'enjeux inédits et de différents ordres.

S'insérant dans le réseau de recherche international sur les villes en décroissance (SCiRN) qui tend désormais davantage à explorer des concepts opérationnels, il s'agit en premier lieu de comprendre les difficultés rencontrées pour faire émerger la prise en compte de la décroissance dans les villes françaises, tout en se situant dans la sphère de l'action publique. L'enjeu est donc de comprendre les obstacles rencontrés par les acteurs locaux de villes moyennes françaises en décroissance pour une mise à l'agenda de cette problématique. Le parallèle asymétrique avec l'Allemagne, en tant que pionnière européenne mainte fois étudiée, est ainsi riche de sens (Pallagst, 2005 ; Pallagst, 2010).

Cette dimension opérationnelle mène à une réflexion plus approfondie sur la question des instruments, ceux présents en Allemagne et ceux français. L'enjeu est donc bien d'imbriquer les échelles, de comprendre comment se rencontrent des problématiques locales et une prise de conscience nationale, ou au contraire, comment le mutisme des uns impacte l'inaction des autres dans une relation avant tout systémique. L'instrument, en accord avec la science politique, appartient alors aussi bien à une sphère technique qu'à une dimension plus politique, plus imaginaire. Il est, dans sa conception, une lecture de la société et de ses problématiques.

Mais qui dit instrument dit également acteurs ; la place des acteurs publics, leurs origines, relations mais aussi le fonctionnement interne des institutions est ici porteur de sens. Mon accueil à l'agence d'urbanisme de la région du Havre et de l'estuaire de la Seine (AURH) concernant le terrain havrais a été particulièrement enrichissant, tandis qu'en Allemagne le statut d'étrangère, qui plus est française, a

permis de délier les langues même sur le temps très court de ce terrain avec une attache institutionnelle à distance. La place de l'acteur public dans les villes en décroissance, ses capacités d'action, ses volontés de délégation sont ainsi un autre enjeu de ce travail.

Par ailleurs, la question du foncier permet de revenir sur la temporalité des villes. Si cet aspect est de plus en plus considéré, il constitue ici un véritable enjeu. La focale sur les espaces vacants, avec le détour allemand, permet une prise de distance par rapport à la frénésie actuelle qui entoure les friches, l'urbanisme temporaire, le transitoire...

Enfin, ce travail s'insère dans des études sur la circulation des politiques, circulation explorée déjà en partie par la géographie, la science politique et l'aménagement mais également omniprésente dans la sphère opérationnelle par le biais du *benchmarking*. Un dernier enjeu de ce travail est ainsi de questionner la dimension de transfert mais également de transférabilité dans les villes en décroissance, c'est-à-dire du transfert comme enjeu de légitimation. La mise en lumière de la construction de cette transférabilité, de ses vecteurs et réseaux aux objectifs qui peuvent se chevaucher mais également s'opposer est ainsi un enjeu primordial de ce travail.

## Données et positionnement méthodologique

Afin de répondre à cette question, notre thèse s'appuie sur un travail bibliographique conséquent, mais également sur des observations participantes et des entretiens semi-directifs menés auprès d'acteurs et d'experts locaux au cours d'un terrain de quatre mois en Allemagne et d'une recherche immergée à l'AURH. La liste des personnes rencontrées figure en annexe.

Une thèse d'un peu plus de trois ans, avec des terrains allemands occupant quatre mois complets et des terrains havrais qui prennent la suite, peut sembler anodine face aux temps longs des mouvements fonciers et de la décroissance urbaine. L'appui sur des archives, des témoignages de personnes n'occupant plus leurs fonctions mais également sur des bases de données s'étirant parfois sur plusieurs décennies permet en partie de pallier cet écart. Lors de la partie havraise, j'ai particulièrement bénéficié d'un accès privilégié aux archives de l'agence, créée en 1967, et à des bases de données conséquentes (fichiers foncier du CEREMA, bases Insee et base attenante à l'administration du droit des sols ADS de la ville du Havre) dont la complexité n'a d'équivalence que la bienveillance de mes collègues géomaticiens.

Il reste que le terrain havrais a bénéficié d'une épaisseur temporelle et d'un appui logistique et intellectuel plus conséquent, menant à une certaine hypertrophie havraise. Il fallait faire des choix, face à une cité normande encore peu étudiée, les trois villes allemandes analysées que sont Berlin, Leipzig et Halle, permettaient de se fonder sur de nombreux autres travaux scientifiques. L'intérêt était non pas de comparer ces deux blocs de terrain mais bien de partir d'une potentielle asymétrie et d'un transfert possible, s'insérant dans des politiques de circulation de pratiques et modèles urbains, courantes dans les milieux opérationnels qui financent ce travail, mais tout en les distanciant.

### Contexte de recherche

Dans notre cas, cette distanciation était possible. Il est vrai que le dispositif CIFRE peut parfois entraîner un positionnement d'équilibriste voire le glissement d'une observation participante à une situation de

participation observante (Miot, 2012). Il est vrai également que ce dispositif scelle la rencontre entre deux mondes aux attentes, temporalités et langages extrêmement différents. Par son positionnement à côté des collectivités locales, l'AURH a toutefois toujours veillé à maintenir mon statut de doctorante. Ma contribution à l'agence a ainsi été mesurée et considérée comme celle avant tout d'une chercheuse, que ce soit en interne ou dans les réunions externes auxquelles j'ai participé. Il est toutefois certain que ce rattachement a pu rendre moins évidentes certaines démarches comme la réalisation d'entretiens auprès d'habitants, puisque, comme le note Y. Miot « les propos auraient été tenus à un acteur du territoire pouvant faire remonter l'information aux élus et aux techniciens et non à un chercheur » (Miot, 2012, 12). Cependant, cette dimension est aussi expliquée par les temps de plus en plus restreints des thèses. De plus, le rattachement institutionnel à l'AURH a facilité l'obtention de certains entretiens et l'accès à une parole décomplexée.

## **Échelles**

Parce que la décroissance urbaine et la circulation des pratiques sont des phénomènes complexes et multiscalaires, cette thèse s'articule autour d'un enchevêtrement de différentes échelles.

Le travail sur la parcelle -le micro- permet alors de comprendre le fonctionnement des espaces vacants et de leurs utilisations intermédiaires. Toutefois, ces espaces, acteurs et leurs dynamiques ne peuvent s'appréhender sans une perspective urbaine, à la fois entendue dans son échelle spatiale et administrative, ainsi que par l'analyse croisée des modèles urbains et de la stratégie foncière qui les accompagne. Le découpage par cas d'études ne doit pas nous leurrer sur la dimension nécessairement factice d'une telle dissociation ; les villes allemandes étudiées participent ainsi à des réseaux d'acteurs qui se superposent ou s'affrontent mais ont toujours des répercussions spatiales fortes. Il est ici nécessaire de noter également la persistance de « frontières fantômes » (Hirschhausen, 2017) en Allemagne, retraçant le liseré d'une division dont les traces se retrouvent jusque dans les mots employés et leurs connotations. Enfin, par l'insertion dans les normes techniques et juridiques ainsi que des injonctions dites supérieures, l'analyse ne pouvait se passer d'une strate supplémentaire que sont les échelles nationales. Il est toutefois entendu une certaine porosité entre ces strates, en lien avec une circulation entre institutions des acteurs notamment politiques.

## **Approches disciplinaires :**

Accueillie par l'AURH, cette thèse relève principalement de l'aménagement et de la géographie. Mais en traitant de la décroissance urbaine et du foncier, ce travail s'inscrit évidemment dans une approche transdisciplinaire, mêlant des détours historiques, des aspects d'urbanisme réglementaire et juridique, puisant ses analyses dans le fonctionnement complexe des ressources fiscales et s'attardant sur des éléments relevant de la science politique, de la sociologie et dans une moindre mesure de l'économie.

## **Approche linguistique**

Au fil de ces pages, nous avons fait le choix de laisser une large place à l'allemand par le biais de notes de bas de page systématiquement traduites dans le corps du texte. Tout d'abord, parce que l'allemand

est un vecteur de pensée difficile à retranscrire, comme le remarque R. Tabouret dans la préface française de la *Zwischenstadt* ;

« La langue allemande – par sa syntaxe et la formation des mots composés – permet d’enrouler les constats, leurs raisons, leurs conséquences, dans un emboîtement de propositions au sein d’une seule et même phrase dont le sens est suspendu au verbe final. Le lecteur est emmené dans un processus de pensée qui fait la part belle à la complexité de l’objet étudié. Il est difficile de rendre dans la traduction ce mouvement de pensée de Sieverts, la dimension métaphorique des notions, le caractère dynamique des concepts. » (Sieverts, 2004, 6)

Ensuite il semblait important de préserver cette étrangeté et cette distance du terrain, de mettre en scène cette dimension du ailleurs. Enfin les termes utilisés disent souvent le tabou, l’enjeu, les perspectives maintenues dans les villes en décroissance rendant la tâche de la traduction à la fois ardue et nécessaire (Baron, Cunningham-Sabot, Grasland, Rivière, et al., 2010). Plus particulièrement, le terme de *Zwischennutzungen*, point nodal de notre travail, a été maintenu dans le texte, en lien avec les enjeux primordiaux que comporte sa traduction. Afin cependant de ne pas alourdir le propos et épargner les non-Germanistes, nous avons opté pour une forme abrégée, privilégiant donc un ‘ZN’.

## Démarche

**Dans la première partie de ce travail, nous aborderons le cas du Havre en tant que ville en décroissance française et les conséquences de ces caractéristiques sur les espaces vacants.**

En effet, la question de la décroissance urbaine en France souffre encore d’une reconnaissance à demi-mot par rapport à d’autres pays européens comme l’Allemagne, tandis que dans la sphère scientifique cette reconnaissance est géographiquement concentrée dans d’autres territoires que celui du Havre. Dans les stratégies qu’elle met en place, cette dernière se rattache à une croissance glorieuse mais passée et en partie fabulée (**chapitre 1**). Ce déni qui perdure depuis le recensement de 1982 s’insère également dans des contextes nationaux à géométrie variable. Si la structuration des échelles d’interventions, acteurs et compétences dans l’aménagement du territoire diffèrent de part et d’autre du Rhin, la France souffre encore de l’absence d’un débat national et donc d’une légitimation notamment politique de la question de la décroissance urbaine. L’ensemble des instruments et normes est alors dirigé vers la croissance – en particulier vers la production de logements – et ne permettent pas de penser la situation de décroissance urbaine (**chapitre 2**). Cette injonction à la construction y compris dans des contextes urbains où la demande est faible a pour conséquence une construction de vacance. À travers l’analyse de bases de données, les dires d’acteurs havrais et l’évolution sémantique des friches, un processus d’évitement des espaces vacants est mis en avant. Mais cette densification systématique de potentielles futures friches par des logements ou du bureau tend à augmenter la vacance sur le territoire (**chapitre 3**). À partir de l’insertion forcée de territoires comme le Havre dans des dynamiques inadaptées de construction, l’analyse de la situation allemande semble nécessaire.

**La deuxième partie tend à analyser l’expérience allemande opérationnelle de la décroissance urbaine à travers les ZN et les politiques publiques menées dans nos trois cas d’études.**

Après avoir situé et contextualisé la trajectoire démographique, économique et sociales de nos trois villes, illustrant que la reconnaissance de la décroissance urbaine n’a rien d’inné (**chapitre 4**), la mise

en place de ZN ou leur reconnaissance institutionnelle est analysée à travers des parutions officielles. Cette analyse met en lumière une ambiguïté constitutive des ZN visible dans l'oscillation des traductions entre l'utilisation temporaire qui préserve la constructibilité du sol et l'utilisation intermédiaire qui expérimente de nouveaux usages possibles (**chapitre 5**). Cet élément de tension est particulièrement visible dans nos trois cas d'études. L'analyse des tenants et aboutissants de ces politiques dans les trois villes étudiées pousse à remettre en question un « modèle allemand ». Sur le terrain, la politique menée tournée vers la décroissance urbaine a alors deux acceptations ; la reconnaissance d'un phénomène inéluctable nécessitant une déconstruction durable ou la pensée d'une déviation temporaire entraînant davantage un positionnement d'attente.

**La troisième partie entend traiter de la question du transfert entre nos deux espaces nationaux.**

La dimension de « modèle » allemand est ainsi remise en question, posant les limites d'un changement de paradigme incomplet voire inachevé par la vague de résurgence urbaine actuelle des grandes villes de l'Est de l'Allemagne. Toutefois, les limites de l'exemplarité allemande s'ancrent également dans ces processus de transférabilité quant aux ZN ; la construction d'une exemplarité est ainsi un enjeu fort porté par les territoires, acteurs ou porteurs de projets selon des réseaux de circulation de (bonnes) pratiques qui se recourent (**chapitre 7**). Enfin, le chapitre conclusif (**chapitre 8**) achève la thèse sur les dimensions de transfert côté havrais, mettant en avant la nécessité d'un détour allemand mais également son insuffisance. Les dimensions d'hybridation et d'inspiration plus que de calque sont ainsi mises en avant dans une visée opérationnelle.



# Partie 1

## Décroissance urbaine et espaces vacants en France Le cas du Havre

# Introduction de la partie 1

---

Cette première partie vise à poser le cadre théorique de la décroissance urbaine et des espaces vacants en France et plus particulièrement au Havre. Elle permet de situer la problématique havraise dans son contexte national tout en dégageant certaines de ses spécificités. Le cas allemand, qui sera plus précisément développé dans une deuxième partie est appelé à quelques reprises pour mieux mettre en avant les enjeux français.

Le premier chapitre est ainsi consacré à la réinsertion de la ville du Havre dans le champ scientifique et opérationnel de la décroissance urbaine. Il vise à situer la thèse dans le champ théorique des villes en décroissance mais également à illustrer la difficulté française à faire émerger cette problématique à la différence de l'Allemagne. L'absence d'une considération havraise de sa décroissance urbaine est resituée sur un temps longs permettant de déconstruire les images d'une croissance passée et exponentielle.

Le chapitre 2 porte une réflexion plus approfondie sur le rôle des instruments d'urbanisme dans la non-reconnaissance et non-mise à l'agenda de la décroissance urbaine en France et plus particulièrement au Havre. Les cadres des politiques publiques et d'aménagement français et allemands seront explicités à cette occasion. Ce chapitre montre la prédominance d'une injonction à la construction dans l'hexagone, injonction qui n'existe pas en Allemagne.

Dans la continuité du chapitre précédent, le chapitre 3 illustre les dommages de cette injonction à la construction dans une ville en décroissance comme le Havre. Ce chapitre montre en effet les stratégies d'évitement et de construction sur des friches urbaines dans des marchés pourtant détendus, ce qui entraîne des taux de vacance de logements de plus en plus conséquents et épuise les ressources publiques.

À l'issue de ce chapitre, nous comprendrons donc aisément l'urgence à sortir d'une considération classique des friches comme opportunités foncières et urbaines à saisir pour densifier et construire la ville.



# Chapitre 1

## Le Havre, une ville décroissante en France

---

Ce premier chapitre vise à situer la décroissance urbaine du Havre en tant que ville décroissante française. En effet, la décroissance urbaine est une réalité internationale déjà ancienne, pointée par des scientifiques allemands dès la fin des années 1970 et 1980 (Göb, 1977 ; Häussermann et Siebel, 1985, 1988). La situation allemande, très marquée par des causes politiques (la division et réunification) et démographiques, pousse la voisine d'Outre-Rhin à se positionner comme une pionnière dans la mise à l'agenda de ce nouveau régime urbain. Nous faisons ici l'hypothèse que la France, encouragée par un indice de fertilité encore élevé et une spatialisation de la décroissance urbaine très circonscrite, considère différemment cette problématique. Il nous semble ici primordial de faire la distinction entre l'interprétation d'un phénomène comme une anomalie, c'est-à-dire qui remet en question un système de pensée, et l'explication de la décroissance urbaine comme un dysfonctionnement ; une erreur de trajectoire à rectifier (Kuhn, 2008). L'Allemagne se situerait dans le premier cas de figure tandis que la France serait plus empreinte à traiter la décroissance urbaine comme un dysfonctionnement temporaire. C'est dans ce contexte que nous interrogeons la décroissance urbaine havraise, remontant de quelques siècles jusqu'à la création de la cité océane pour mieux comprendre et interpréter les positionnements des acteurs publics depuis le premier recensement d'une baisse de population en 1982. Nous faisons l'hypothèse que la lecture de la croissance havraise passée portée par ces acteurs, pose les bases du traitement de la décroissance urbaine ou de son déni.

L'enjeu de ce chapitre est de répondre plus précisément à ces deux questions :

1. Comment s'insère la France dans la réflexion internationale sur la décroissance urbaine, avec quelle réalité territoriale ? Quelles sont les spécificités de la décroissance urbaine en France et en Allemagne ?
2. Quels impacts ont les spécificités françaises sur les politiques publiques menées localement, en particulier au Havre ?

Ce chapitre s'articule ainsi autour de deux parties ; tout d'abord nous viendrons explorer les spécificités de la décroissance urbaine en France par rapport à l'Allemagne à l'aide du couple anomalie/dysfonctionnement. Puis, à l'aide d'un détour historique autour de la croissance urbaine havraise, nous exposerons la décroissance urbaine actuelle de la ville dans ses réalités statistiques et dans l'absence de mise en place de politiques publiques dédiées depuis la première baisse de population recensée par l'Insee en 1982.

# I. *Shrinking Cities, Schrumpfende Städte* et décroissance urbaine, la France *a contrario* de recherches et pratiques internationales

## I.1. La perte de population, une autre face essentielle des villes

**Le déclin urbain au sens d'une perte de population est une donnée intrinsèque aux villes** même si la révolution industrielle et l'explosion urbaine qui en résulte ont eu tendance à gommer cet aspect. De tous temps, des villes ont connu des baisses de leurs nombres d'habitants pour de multiples raisons, à la fois d'ordre environnemental (inondations, catastrophes naturelles...) ou encore humain, par des guerres mais également par des politiques de réduction de la population. L'historien Georges Minois décrit bien cette recherche d'un optimum de population qui a traversé les époques, qu'il s'agisse de réduction ou - de son versant - d'augmentation, autrement dit de sous-peuplement ou de surpeuplement ;

« Peur du surpeuplement, peur du sous-peuplement : ces deux craintes opposées ont toujours divisé les sociétés. Pendant des milliers d'années, on a surtout redouté le manque d'hommes. » (Minois, 2011, 11)

La révolution industrielle et la transition démographique se sont soldées par près de 150 ans de croissance urbaine en France ; de 1831 à 1982, la population urbaine est multipliée par 7, la taille moyenne des villes a doublé et la population urbaine s'est accrue en moyenne de 1,2% chaque année (Guérin-Pace et Pumain, 1990). Cette urbanisation a laissé croire à une superposition naturelle des villes et de leur croissance, mettant de côté des dynamiques différentes voulues ou subies.

**Cependant, l'urbanisation forte d'aujourd'hui cache une inégale répartition de la population mondiale** ; de plus en plus de villes voire de régions perdent de la population aussi bien dans les pays développés que dans les pays en voie de développement ; dans ces derniers, le rapport de 2008 de l'ONU sur l'habitat recensait 143 villes en décroissance de 1990 à 2000, dont 86 en Asie.

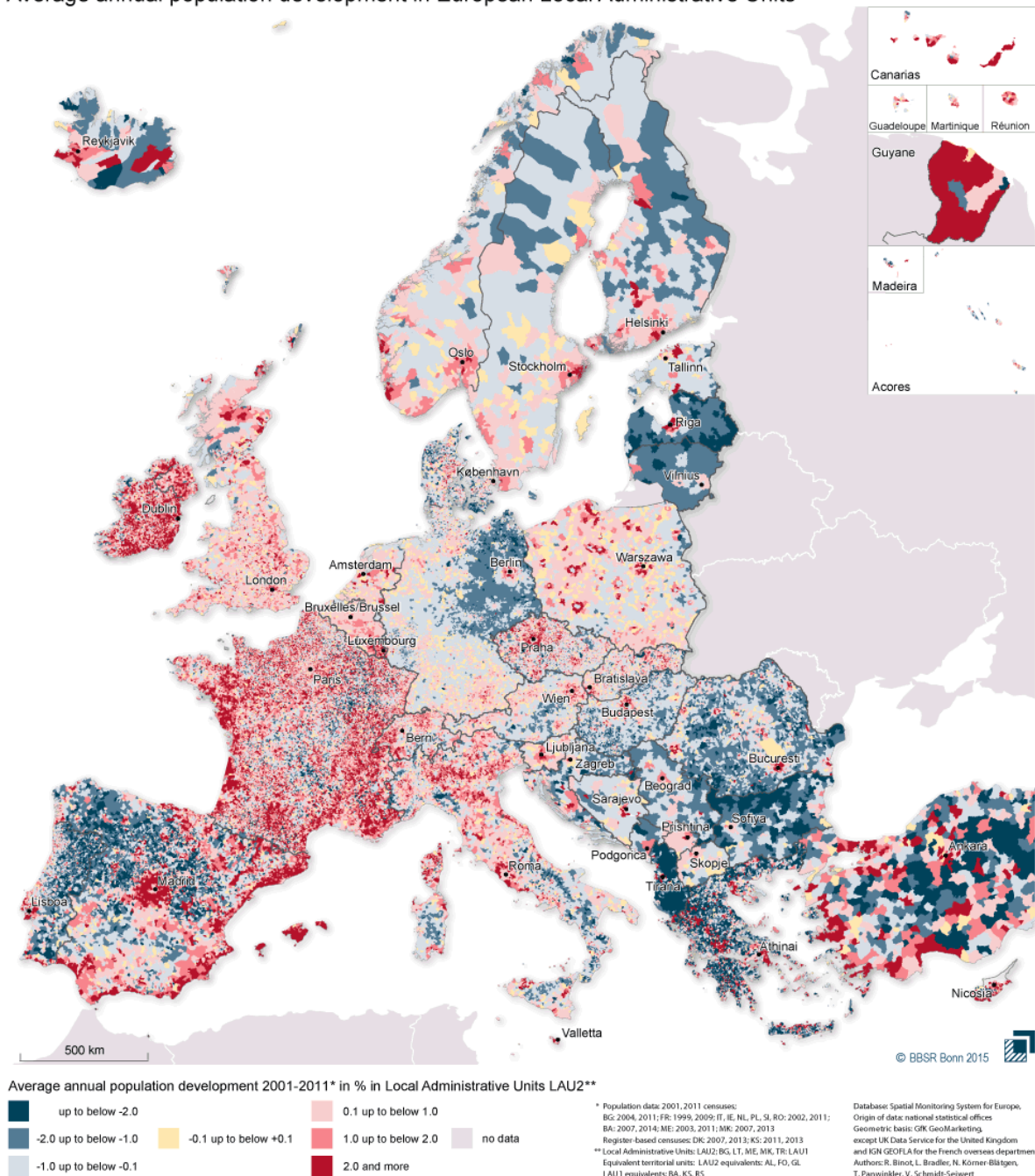
À l'échelle européenne, une multitude de villes ont été ou sont également concernées. L'étude de Turok et Mykhnenko (2007) sur les 310 villes européennes de plus de 200 000 habitants entre 1960 à 2005 montre que sur la période de 2000 à 2005, 165 villes de leur échantillon perdent de la population. Pour 5 d'entre elles, cette perte de population couvre l'ensemble de la période de l'étude.

Le *Bundesinstitut für Bau-, Stadt- Und Raumforschung* (BBSR), c'est-à-dire l'institut de recherche sur la ville, le territoire et l'architecture<sup>1</sup> a également mené des études à l'échelle européenne, illustrant l'existence de tendances à la décroissance dans l'ensemble des pays européens. Sur cette carte (ci-dessous) de 2015, les évolutions démographiques sont mesurées sur la période de 2001 à 2011 à l'échelle des échelons locaux. Concernant la France, il s'agit donc de ses 36 678 communes.

---

<sup>1</sup> Cet institut est rattaché au ministère des travaux publics et de l'aménagement du territoire (BBR).

## Average annual population development in European Local Administrative Units



Carte 1 : Décroissance et croissance au niveau local dans l'Union européenne entre 2001 et 2011 – BBSR, 2015

La décroissance urbaine est donc une réalité récurrente à travers le monde. Si elle peut être vue dans une certaine continuité avec des pertes de population antérieures, elle relève également de spécificités qui la distinguent d'une tendance historique. En effet :

« the term « shrinking cities » is not simply a new « wrapping » for a long-known phenomenon in urban history; rather we argue that it connotes an urban process that is, at least in part, new in its foundation, spatial manifestations and social, economic and environmental implications. » (Cunningham Sabot, Audirac, Fol et Martinez-Fernandez, 2013, 14)

Pour mieux saisir ce qu'est une ville décroissante et ce qui la définit, un détour sur quelques décennies est nécessaire, à la recherche des racines de cet objet désormais scientifique.

## I.2 Par villes en décroissance, que faut-il entendre ? Des racines définitives et opérationnelles allemandes.

En Europe, le débat a surtout émergé en Allemagne de l'ouest à la fin des années 1970 et 1980 (Göb, 1977 ; Häussermann et Siebel, 1985, 1988) à la fois dans la sphère scientifique mais également publique avec la publication d'un article de deux sociologues dans un quotidien de grande lecture, *Die Zeit*. Leur position contraste avec une analyse de la décroissance urbaine qui domine pendant longtemps ; celle d'un dysfonctionnement isolé. Dans cet article précurseur, ils mettent en avant le versant économique de la décroissance, défendent l'idée qu'elle peut se généraliser, et soutiennent que cette situation peut également être une opportunité si elle est accompagnée de politiques adéquates :

« pour que la décroissance urbaine devienne une opportunité, la politique urbaine ne devrait pas seulement être guidée par des lois célestes ou issues du marché. Elle doit chercher à diriger le processus de décroissance urbaine de la même façon qu'elle a, jusqu'à présent, cherché à répartir équitablement les avantages et coûts de la croissance. C'est pourquoi il est nécessaire de créer des concepts. Jusqu'à aujourd'hui, la politique urbaine ne connaît qu'un système de pensée tourné vers la croissance de l'occupation du sol, des habitants, des emplois et des infrastructures.<sup>2</sup> » (Häussermann et Siebel, 1985, 36)

Dans ce court article, les auteurs soulèvent ainsi des problèmes encore essentiels que sont les systèmes de financement et de pensée dans lesquels s'ancrent la conception des villes. On devine toutefois qu'ils ont une conception de la décroissance urbaine comme un état et non un devenir mouvant et incertain. Ce régime urbain est donc pensé dans une certaine irréversibilité avec pour point fort l'idée qu'il puisse devenir une opportunité pour les villes. D'autant plus, que les deux sociologues rappellent l'autre pendant de la croissance urbaine, fissurant la pensée d'une croissance porteuse de progrès et d'avantages. Un fait tend donc à être occulté : la croissance urbaine n'est pas toujours un atout, elle a aussi un coût parfois problématique. Ils remarquent ainsi ;

« [qu'] au début des années 1970, eu lieu un débat à Munich portant sur les objectifs de la ville, certains proposant de viser une croissance zéro. Les désavantages d'une croissance continue semblaient plus nombreux que ses avantages »<sup>3</sup> (Häussermann et Siebel, 1985, 36)

Voilà qui peut surprendre aujourd'hui : la stabilité voire la décroissance urbaine comme objectifs déjà débattus au sein de grandes villes à travers des réflexions de professionnels de la ville de Munich.

Dans leurs écrits, les deux sociologues allemands reprennent l'expression d'abord utilisée par Göb de *schrumpfende Städte*. Ce terme de *Schrumpfung* relève d'une double image de la décroissance, relative d'une part à l'occupation du sol, d'autre part aux chiffres de population, comme l'expliquent aujourd'hui ces chercheurs français ;

« [il] évoque en premier lieu la métaphore du rétrécissement, à l'image du linge lavé à une température trop élevée, mais il peut également désigner la diminution d'une quantité dénombrable, et c'est à ce titre qu'il est d'usage courant en démographie. La *Schrumpfung*, telle qu'elle est analysée dans la littérature

---

2 „Sollen die Chancen des Schrumpfens wirksam werden, so darf die Stadtpolitik die Entwicklungen nicht nur gott- und marktergeben hinnehmen. Sie muss den Schrumpfungsprozess ähnlich zu steuern suchen, wie sie bislang zumindest versucht hat, die Vorteile und Kosten des Wachstums gleichgewichtig und sozialgerecht zu verteilen. Dazu sind Konzepte nötig. Bis heute kennt Stadtpolitik nur Denkmuster für das Wachstum von Flächen, Bevölkerung, Arbeitsplätzen und Infrastruktur.“

3 „In München wurde Anfang der siebziger Jahre das Nullwachstum als Stadtentwicklungsziel diskutiert. Die Nachteile weiteren Wachstums erschienen schwerwiegender als seine Vorteile.“



urbaine allemande, renvoie ainsi à une double acception, spatiale et démographique, l'accent étant cependant mis davantage sur la seconde dimension du rétrécissement. » (Florentin, Fol et Roth, 2009)

Ces écrits des années 1970 et 1980 sont ancrés en République Fédérale d'Allemagne (RFA) ; les deux jeunes sociologues, nés respectivement à Waiblingen et à Bonn sont alors rattachés au groupe de recherche de l'université d'Oldenbourg, à côté de Brême. Leurs ouvrages portant sur la décroissance urbaine sont notamment édités par les presses ouest-allemandes d'Opladen et leurs exemples proviennent exclusivement de l'Ouest, au sens large ; Munich, Liverpool, le Bronx... Toutefois, cette réalité est aussi présente en République Démocratique d'Allemagne (RDA).

La perte de population de cette partie de l'Allemagne est connue mais l'analyse doit se prémunir de quelques travers couramment usités quant à la forme urbaine alors défendue, forme à contre-courant d'une politique laissant toute place ou du moins préservant *a minima* des centres-villes à l'européenne. En effet, en RDA, la population des villes a tendance à diminuer, résultat d'une politique de peuplement dans des villes nouvelles et satellites ; à partir des années 1960, des complexes sont créés pour loger les travailleurs à côté des villes, complexes dont la taille est parfois si importante qu'ils deviennent des villes nouvelles. Axelle de Gasperin (2011) pointe ainsi leur situation d'insularité et d'excroissance, analysant plus précisément le cas de Halle Neustadt, littéralement Halle ville nouvelle, dont l'édification est justifiée par la proximité des usines chimiques Leuna et Buna. Elle considère Halle-Neustadt « presque [comme] une ville doublon » (de Gasperin, 2011, 66) puisqu'elle atteint jusqu'à 90 000 habitants. On reconnaît encore aujourd'hui les caractéristiques typiques de cet habitat de barre communément surnommé les *Plattenbauten*.



Photo 1 : Les *Plattenbauten* de Halle-Neustadt – Dubeaux, 2015

À ces explications davantage attachées à l'aménagement du territoire se greffe également une dynamique démographique qui sera systématiquement présente dans les analyses allemandes ; dans l'ensemble de la RDA, la population diminue ; de 18,8 millions en 1949 elle passe à 17,1 en 1961 puis à 16,4 en 1989, pour des raisons successivement liées au solde migratoire et au solde naturel du territoire. Une première phase se dessine, jusqu'à l'édification du Mur en 1961, où le nombre d'habitants diminue en raison d'un départ massif de population, souvent de jeunes personnes qualifiées. La construction du Mur a en grande partie mis fin à ces départs mais ne freine pas une baisse démographique due à un solde naturel faiblement

positif. Cette dynamique est visible dans le revirement de la politique familiale en RDA, qui glisse d'une incitation du travail des femmes à une politique d'encouragement des naissances à partir de 1972, d'autant plus que la pilule est commercialisée dès 1965 et l'avortement légalisé en 1972 (Kress, 2008, 239).

Au moment de la Réunification, le débat n'éclot pas davantage : d'une part l'Allemagne doit accueillir une vague importante de réfugiés, principalement des territoires de l'ancienne URSS, ce qui a pour effet de gonfler les chiffres nationaux de la population ;

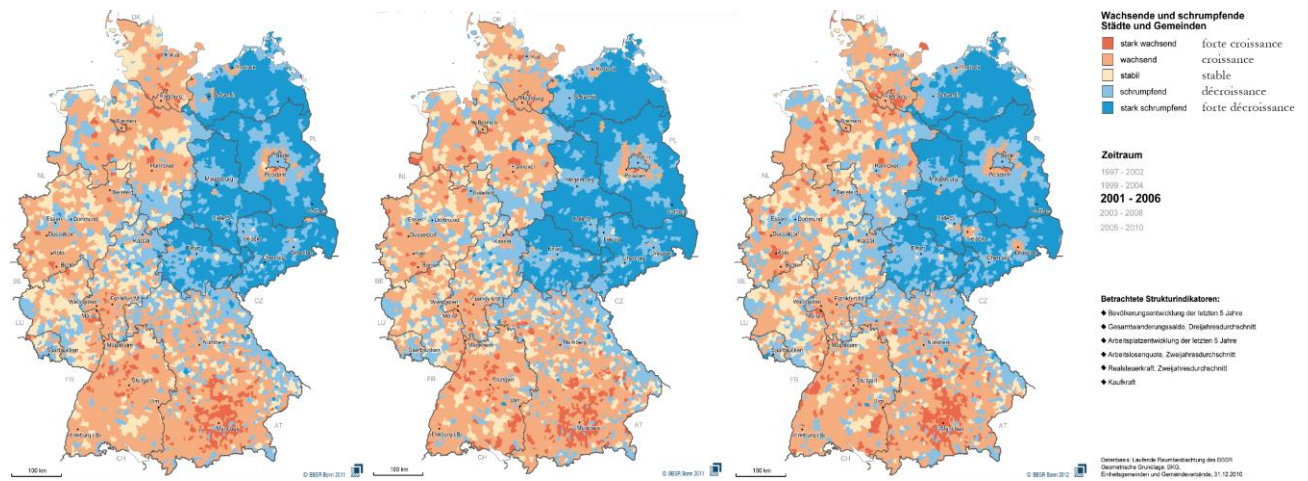
« The year 1989 was extraordinary for the old FRG [Federal Republic of Germany] as well, for a new record was established with a net influx of 1.01 million migrants coming into the country. Of this total number, 383,000 were Germans from the former GDR [German Democratic Republic] » (Kontuly, Vogelsang, Schön et Maretzke, 1997, 33)

Les territoires de l'ancienne RFA regagnent ainsi massivement de la population par le biais d'un afflux important des Allemands de l'Est, ce qui a pour effet de gommer les situations de décroissance ouest-allemandes. Ce sont surtout de jeunes actifs et plus particulièrement des femmes qui partent ; 60 % des personnes quittant l'Est ont moins de trente ans. Ces départs ont également une influence directe sur le nombre de naissances dans cette partie de l'Allemagne ; la fécondité s'effondre dans les années 1990, atteignant le niveau très bas de 0,77 enfant par femme en 1994 (Schmid, 2012). Le démantèlement de l'ensemble du système de la RDA a effectivement complètement effacé les structures industrielles, administratives et militaires pourvoyeuses d'emplois. Dans le quartier de Wolfen Nord (à proximité de Dessau), entièrement construit selon les schémas d'aménagement de la RFA, certains acteurs de la ville parlent même d'une génération perdue<sup>4</sup>. Cette situation est toutefois pensée comme passagère, circonscrite au temps du rattrapage de l'Est sur le modèle de la RFA, et pour cela un certain nombre d'élites politiques et administratives entrent dans les jeux locaux de l'ancienne Allemagne de l'Est. Par exemple, Engelbert Lütke Daldrup originaire de l'Ouest arrive à la tête de la ville de Leipzig comme conseiller municipal en 1995. La haute technicienne en charge du foncier est également originaire de cette partie de l'Allemagne (Hanovre) et arrive à Leipzig en 1993...etc. Dans ces années 1990, la croissance est alors attendue avec certitude.

Si les écrits d'Häussermann et Siebel des années 1980 restent lettre morte Outre-Rhin, l'hémorragie est-allemande est tellement conséquente après la Réunification que l'État est bien obligé de prendre conscience de ce problème. Sur ces cartes produites par le BBSR les situations de croissance et décroissance sont analysées selon plusieurs indicateurs (évolution de la population sur 5 ans, migration de population, taux de chômage, structure de l'emploi...). Se dessinent sur ces cartes avec évidence les territoires de l'ancienne RDA, presque uniformément en décroissance, tandis que l'ancienne RFA est constellée de situations assez diverses mais où existe également des communes décroissantes. On comprend ici aisément l'urgence de la situation à la fin des années 1990.

---

<sup>4</sup> Ces observations et propos sont issus d'un terrain de recherche de 2016 mené dans le cadre du département de géographie avec Apolline Blanchard, Emmanuèle Cunningham Sabot, Alexis Gonin, Hélène Milet, Babette Scurrrell, Lucie Termignon et Ibtissem Tounsi



Carte 2 : Villes et communes croissantes et décroissantes en Allemagne de 1997 à 2002, 1999 à 2004 et 2001 à 2006, BBSR, 2012

D'autant plus qu'au tournant du millénaire paraît un rapport fédéral alarmant. Le rapport fédéral dirigé par Pfeiffer sur la question du logement dans les nouveaux *Länder* fait en effet office de sonnette d'alarme : contrairement aux pronostics de croissance exponentielle de ces territoires exprimée à la Réunification, cette partie du pays compte un million de logements vacants auxquels pourraient se rajouter un autre million dans les prochaines années selon des prévisions au fil de l'eau. La prise de conscience est donc avant tout portée par des opérateurs immobiliers (Florentin, 2009) et se traduit en 2002 par le programme fédéral *Stadtumbau Ost*, reconstruire l'Est au sens de le restructurer et non d'y produire des logements. Ce programme, également pris en main localement, est le premier à traiter ouvertement de la décroissance tandis que paraissent des rapports fédéraux (Pfeiffer, Porsch et Harald, 2000) sur la thématique et qu'explorent le nombre de recherche sur ce point. Ce programme est fortement critiqué par la suite car le programme met surtout en place une série de démolitions, sans forcément repenser le système d'aménagement et questionner la décroissance urbaine (Bernt, 2007). Il participe cependant localement à l'impulsion de réflexions et d'expérimentations. Parallèlement, dans la région de Saxe-Anhalt une *Internationale Bauausstellung* (IBA) portée par le Bauhaus de Dessau voit le jour. Les IBA, instruments de la planification et de l'aménagement allemands, existent depuis le début du XX<sup>ème</sup> siècle et doivent permettre, pour un temps limité, de mettre en place un concours d'architecture et d'aménagement plus flexibles. Cette IBA, en se focalisant sur les questions de gestion de décroissance urbaine à l'échelle du *Land*, est l'exact pendant de la première IBA, celle de Darmstadt en 1901, où il s'agissait d'organiser une croissance urbaine exponentielle. Enfin, très rapidement est prévu un programme similaire au *Stadtumbau Ost* dans les anciens *Länder* - ceux de l'Ouest - le *Stadtumbau West*. Si la problématique est davantage le fait du monde rural, il est à noter que la décroissance urbaine est comprise comme un phénomène à l'échelle nationale et non plus uniquement le fait de l'ex-RDA.

Au cas allemand, précurseur en Europe, font également échos quelques écrits outre Atlantique, signes d'une préoccupation également croissante. Selon E. Cunningham Sabot (Cunningham Sabot, 2012), le terme d'*urban decline* apparaît d'abord dans un rapport du gouvernement américain de 1937. Il est fortement utilisé à la suite de la Seconde Guerre mondiale pour décrire la crise urbaine des années 1960-1980, crise qui revêt également un problème racial. L'expression *Shrinking Cities* n'apparaît qu'à la fin des années 1970 avec pour éléments sous-jacents une forte dichotomie centre/périphérie ainsi qu'une défiance vis-à-vis des villes. Elle contient une dimension à la fois quantitative et spatiale. La décroissance urbaine est alors analysée comme structurelle, inéluctable et irréversible. Elle est comprise à travers le prisme économique de la théorie du cycle du produit et prend le relais d'études plus partielles du début du XX<sup>ème</sup> siècle, plus focalisées sur la dégradation de quartiers résidentiels (Cunningham Sabot et al., soumis). Mais de la même façon, dans cet autre pays pionnier, la reconnaissance scientifique du

phénomène se traduit tardivement par une prise en main politique. La crise de 2008 – en particulier à travers la figure de Détroit - révèle l'étendue du problème aux États-Unis. Elle est également un élément déclencheur en France et en Espagne (Cunningham Sabot et al., soumis).

Au contraire, dans les débats scientifiques mais également politiques et sociétaux qui dominent en Allemagne, la décroissance urbaine est peu analysée dans ces aspects économiques, mais plutôt par ses fondements démographiques. À tel point que le terme de *Schrumpfung* est pour certains un peu trop utilisé comme synonyme de recul démographique et de logements vides (Brandstetter, Lang et Pfeifer, 2005, 55). Avec 1,5 enfant par femme en 2015 selon l'Insee, l'Allemagne est un des pays européens à l'indice de fécondité le plus faible. La théorie de Van de Kaa (1987) d'une seconde transition démographique y a donc une résonance particulière (Steinführer et Haase, 2007 ; Buzar, Ogden et Hall, 2005). Cette théorie, bien que critiquée, se caractérise par un faible taux de fécondité et donc par un vieillissement de la population ;

« [elle] avale le fait que les niveaux de fécondité peuvent demeurer durablement en dessous du niveau de remplacement des générations, et que seul un recours à l'immigration en provenance des pays n'ayant pas achevé leur première transition démographique peut assurer le maintien de la population totale. » (Baron, Cunningham-Sabot, Grasland, Rivière et Van Hamme, 2010, 47)

L'expérience de décroissance urbaine à l'Est de l'Allemagne est donc considérée comme un des signes avant-coureurs d'une généralisation plus massive à venir ;

« The assumption that eastern Germany may be regarded as a forerunner for similar demographic trends – and therefore, in the medium and long term, for respective urban developments – in its neighboring societies serves as a fruitful hypothesis for future research » (Steinführer et Haase, 2007, 192)

Si la dynamique démographique, à la fois dans sa composante naturelle et migratoire, est une des causes de la décroissance urbaine, elle n'épuise pas pour autant le sujet. Comme on l'a vu, les premiers écrits sur la décroissance urbaine et l'expérience américaine mentionnent également d'autres causes comme l'économie et la périurbanisation des hommes ou des activités. Par ailleurs, face à cette tendance à l'analyse par zones urbaines isolées et à la décroissance endogène, la recherche allemande entame actuellement un revirement ; depuis quelques années de plus en plus de voix s'élèvent quant à une vision également politique et relationnelle de la décroissance urbaine, avec en particulier l'émergence du terme de *Peripherisierung* (Bernt, Bürk, Kühn, Liebmann, et al., 2010). Définie comme « un processus où interagissent affaiblissement économique, pertes migratoires et dépendance politique – au sens de perte de pouvoir » (Roth, 2016) ces analyses mettent en avant les enjeux également politiques sous-jacents dans la décroissance urbaine de l'Est, et en particulier l'impact d'une désindustrialisation forte et forcée de la RDA, ce qu'Hannemann (2003) – mais de manière isolée - appelait déjà une « déséconomisation » ou que d'autres ont analysé comme un colonialisme interne. Cette dimension de mise à l'écart et de marginalisation fait en partie écho à des études qui, à l'aide des théories de Castells, analysent les villes en décroissance comme autant de villes mises de côté dans le processus de mondialisation ;

« la fragmentation du travail induite par la société informationnelle, de même que les écarts spatiaux et sociaux d'accès aux réseaux, influent sur le développement des villes, certaines d'entre elles pouvant se trouver temporairement ou structurellement coupées de cet espace des flux, c'est-à-dire dans des trous noirs ou *black holes*, espaces laissés pour compte de la mondialisation. » (Fol et Cunningham Sabot, 2010, 371)



À l'issue de ce détour de quelques décennies, on comprend que la décroissance urbaine en Europe peut être analysée à travers quatre causes principales qui s'entremêlent : la démographie, la désindustrialisation, la périurbanisation et la globalisation. Le phénomène de décroissance urbaine est également multiforme car le résultat d'interactions entre des processus globaux et des réalités locales. Toutes les villes en décroissance ne présentent ni la même intensité du phénomène ni le même visage. La typologie de Turok et Mykhnenko (2007) se fonde ainsi sur des trajectoires de croissance et de décroissance des différentes villes mettant à jour l'importance des temporalités.

Bien que critiqué et critiquable, la population est alors un indicateur simple pour une première analyse de la décroissance urbaine, auquel s'agglomère une série de barèmes, à la fois spatiaux, temporels mais également de différentes natures. L'entrée par la population permet de se centrer sur une série de conséquences et de causes multiscalaires qui s'imbriquent de manière complexe sans dissimuler des dimensions également économique et politique de la décroissance urbaine, en particulier dans les territoires de l'Est où les différents échelons de gouvernance ont une importance, quelles que soient leur échelle. Ainsi, comme le résumait dans ce schéma les chercheurs regroupés autour de A. Haase (Figure 1), les divers changements de contextes ou de tendances, qu'ils soient sociétaux, économiques, politiques..., ont des conséquences sur le développement urbain local, conséquences qui peuvent conduire à une perte de population. Cette perte peut également avoir des impacts directs ou indirects sur le développement urbain, qu'il s'agisse du vieillissement de la population, du taux de chômage ou encore de la vacance... Cette boucle complexe est également influencée par des jeux d'acteurs de différentes nature ou échelles territoriales. La reconnaissance de la situation de décroissance urbaine et son traitement ont ainsi des conséquences certaines sur le développement urbain, comme nous ne manquerons pas de l'illustrer tout au long de ces pages.

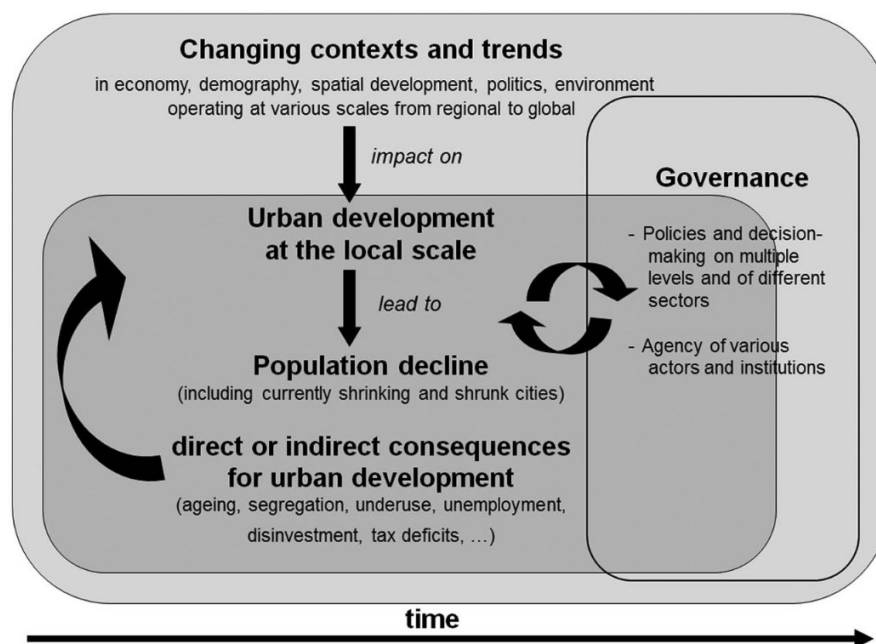


Figure 1 : La décroissance urbaine schématisée, Haase et al., 2013

### 1.3. Caractère international du phénomène débat entre spécificités locales et terme universalisant

La résurgence de certaines villes (Turok et Mykhnenko, 2007, 2008) – entendue comme le recouvrement d'une croissance parfois très forte – questionne la dimension structurelle et inéluctable des territoires en décroissance. Cet aspect pousse à davantage travailler sur l'adaptabilité des villes en décroissance plus qu'une opposition entre décroissance et croissance urbaine. Ces deux phénomènes

sont au contraire intimement liés (Fernandez Agueda, 2013) mais leurs dimensions de réversibilité (Scherrer et Vanier, 2013) restent difficilement prédictibles.

La diversité de la décroissance urbaine, de ses causes, spatialités, formes et temps, ajoutée à des modèles et systèmes urbains variés ont poussé certains à remettre en cause la formalisation d'un objet universel et global. T. Wiechmann et K. Pallagst pointent ainsi la diversité des villes en décroissance :

« the examples from Germany and the US have demonstrated that shrinking cities can have many different attributes. » (Wiechmann et Pallagst, 2012, 276)

Ainsi, A. Olsen considère que

« the concept has been stretched to include situations and cities far too heterogeneous and based on data drawn from far too short of a term for any single concept of shrinkage to meaningfully capture » (Olsen, 2013, 125)

M. Bernt (2016) prend également de la distance face à son objet de recherche de longue date. En effet, il critique une définition parfois trop large de la décroissance urbaine aux dimensions universalisantes malgré de fortes spécificités locales et urbaines. Il met ainsi en évidence des imprécisions méthodologiques, en particulier concernant les échelles temporelles et spatiales, et une tendance à analyser les villes comme des espaces fermés et non connectés, en quelques sortes dans une vision essentialiste.

« the relation between the concept of 'shrinkage' and subthemes such as local governance, poverty, infrastructure provision, planning principles and so on, should be reversed. All these subjects should not be regarded as phenomena typical of 'the shrinking city', but rather shrinkage should be understood as one of a number of contextual factors, which impact on the actual dynamics, forms and contradictions in which these topic can be observed. (...) Planning for shrinkage, to name another issue, in, for instance, Detroit and Nagasaki would not be compared with respect to different approaches to planning for shrinkage. Rather, the potentials and difficulties of different planning systems with regard to adjusting cities to a reduced population size would be studied. » (Bernt, 2016, 9)

Nous nous inscrivons en partie dans cette critique, dans le sens où la définition de cet objet de recherche passe d'abord par sa dénomination, et lorsque le phénomène est international et protéiforme, une traduction adaptée dans chaque langue – et dans chaque système national - est nécessaire. C'est notamment ce que montre le cas français.

#### **I.4. Un processus encore relativement « silencieux » en France**

En France, le phénomène de décroissance est resté pendant longtemps « silencieux » (Cunningham Sabot et Fol, 2009). Touchant principalement des petites et moyennes villes, la perte démographique ne concerne pas les grands pôles de croissance de l'hexagone et n'est donc pas l'objet de débats médiatiques ou politiques. Certes, une grande partie des centres villes ont perdu de la population jusque dans les années 1990, mais cette perte est principalement expliquée – parfois rapidement – par l'accessibilité renforcée de parcelles en périphérie des villes, accessibilité sur le plan financier mais également matériel avec l'essor de la voiture individuelle. On observe un « retour au centre » (Bidou-Zachariassen, 2003) dans une grande partie de ses villes, notamment dans des dynamiques de gentrification. En France, la décroissance urbaine est surtout le fait de petites aires urbaines isolées (moins de 50 000 habitants). Quelques grandes villes connaissent néanmoins une baisse démographique

structurelle en lien avec une désindustrialisation et la mondialisation. C'est le cas de Montbéliard, Lens, Saint-Etienne, Le Havre... Ce silence à l'échelle nationale s'explique donc pour partie par la spatialisation de la décroissance urbaine française et par une croissance démographique encore relativement élevée par rapport aux autres pays européens ; selon l'Insee, la France caracole en tête aux côtés de l'Irlande, en 2015, avec un indicateur conjoncturel de fécondité de 2,0 enfants par femme, contre une moyenne dans l'Union européenne de 1,6 enfant par femme et 1,5 en Allemagne la même année.

La forme spécifique que prennent les villes françaises en décroissance détermine un certain choix sémantique déjà usité dans le manuscrit : villes en décroissance. Ce choix s'oppose à une série de termes plus connotés – comme le déclin - ou qui semblent plus adaptés à d'autres contextes nationaux, comme la rétractation ou encore le rétrécissement qui décrivent des effets spatiaux aux États-Unis et en Allemagne. Par ailleurs,

« cette terminologie possède l'avantage de ne pas insister sur les effets urbains physiques moins à l'œuvre en France, et recentre l'intérêt sur les éléments structurels démographiques, économiques et sociaux du processus. Il possède aussi l'avantage de ne pas obérer le futur de la ville : à la décroissance peut succéder la croissance. » (Cunningham Sabot, 2012, 31)

À l'échelle nationale française, la classe politique et les aménageurs prennent donc peu part aux débats sur la décroissance urbaine. Cette donnée change toutefois progressivement à travers des opérateurs directement confrontés à ces problématiques de baisses de consommation ou de consommateurs - qu'il s'agisse d'EDF ou de la Poste (Florentin, 2015, 4) - mais également de structures d'aide à la décision plus locales comme les agences d'urbanisme. Aux côtés du travail mené par l'AURH, l'Agence d'urbanisme de la région mulhousienne (AURM) fait office de précurseur ; l'agence a ainsi consacré une de ses matinales de 2012 sur « la ville qui rétrécit, un mal pour un bien ? ». De même, à l'occasion des rencontres des directeurs d'agence de février 2015 qu'elle héberge, l'agence laisse une place à une présentation sur la décroissance urbaine et les politiques urbaines. Enfin, l'agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre-Dunkerque (AGUR) s'est également récemment penchée sur le sujet avec l'aide du doctorant en science politique H. Briche ; via son magazine en ligne *urbislemag*, elle a mis en avant une série d'analyses intitulées « se réinventer pour survivre ». Classés dans la catégorie un peu réductrice du logement, on peut toutefois regretter que ces articles mettent surtout en avant d'autres territoires ; Roubaix, Liverpool, Détroit et Saint-Etienne laissant de côté une analyse pourtant pertinente de la situation dunkerquoise.

Toutefois, contrairement à l'Allemagne, ce changement de situation fait plus écho à une problématique davantage explorée par les chercheurs français que par une autosaisie des professionnels de l'aménagement et des élus, autosaisie qui permettrait la mise en place d'une stratégie nationale. Ces chercheurs, ce sont d'abord ceux du réseau *Shrinking Cities International Network* –SCiRN-, fondé en 2004 à l'Université de Berkeley, et qui parmi ses membres fondateurs compte quelques chercheuses françaises ; E. Cunningham Sabot et S. Fol. Fédérant un ensemble de chercheurs et d'étudiants, ces dernières multiplient des études, y compris en français, sur le phénomène de décroissance urbaine. Un ouvrage collectif, *Villes et régions européennes en décroissance, maintenir la cohésion territoriale*, fait office de référence, précédé de travaux notamment sur les questions d'infrastructures d'eau (Zepf et al., 2008). Une deuxième vague de recherches émerge au tournant des années 2010. D'une part, prolifèrent des études globales à l'échelle nationale (Alexandre, Cusin et Juillard, 2010), d'autre part, des thèses relevant directement de la question de la décroissance urbaine font leur apparition, soit sur d'autres cas d'études mais en français (Florentin, 2015 ; Buhnik, 2015) – rendant accessible l'analyse d'un phénomène qui se généralise – soit directement sur des cas français (Miot, 2012), soit dans un chemin

entre les deux (Albecker, 2014 ; Sowa C., 2017). Ces travaux s'attachent à comprendre et analyser le phénomène à travers différents cas.

Deux signaux révèlent pour nous le passage de la problématique dans la sphère publique : on observe une prolifération d'articles dans la presse non spécialisée sur des « villes sans croissance » (Florentin D. et Paddeu F., 2015), « ces villes qui rétrécissent » (05.04.2004 Le Monde), « ces villes où il faut démolir des logements » (Le Monde 29.07.2015) « Détroit, la ville qui rétrécit » (Anizon E., 2010)...La question des commerces dans les milieux ruraux et donc de la « redynamisation des centres-villes » (Gazette des communes 16.03.2016) fait également l'objet de multiples attentions (Razemon, 2016) mais cantonne la problématique, pourtant complexe, à une approche sectorielle qui vise souvent à remettre en cause le développement en périphérie de vastes zones commerciales. De même, l'entrée de la thématique *Shrinking Cities* dans les programmes de géographie des 4<sup>ème</sup> à la rentrée 2016 est le signe d'un revirement. On notera toutefois que les ouvrages consultés (Hatier 2015, Hachette, 2015) traitent principalement de Détroit, exclusivement sous l'angle de la désindustrialisation et d'une mise à l'écart des principaux flux de la mondialisation.<sup>5</sup> L'accent est mis également sur les paysages, les démolitions et les friches de ces villes avec les cas de Détroit et un petit encart sur Leipzig. L'Europe est ainsi peu présente dans la thématique tout comme les causes démographiques de la décroissance urbaine. Dans cette dynamique, la France et les aspects potentiellement irréversibles de la décroissance urbaine sont passés sous silence tandis que la traduction française adoptée est celle du rétrécissement urbain, avec toutes les lacunes portées par cette traduction comme explicité auparavant dans ce chapitre.

Au contraire, dans les débats issus des sphères scientifiques ou de la société civile, la France n'est pas systématiquement passée sous silence. Certaines villes françaises occupent une place prépondérante dans les recherches menées ; Saint-Etienne, analysée par E. Cunningham-Sabot dès sa thèse (1993), fait actuellement l'objet de multiples travaux (Cauchi-Duval, Béal et Rousseau, 2016 ; Miot, 2012 ; Sowa C., 2017 ; Briche H., 2017). Dans une moindre mesure Roubaix (Rousseau M., 2011 ; Miot, 2012) trouve également un large écho dans le monde universitaire. La ville du Havre reste à l'écart des études de cas bien qu'étant systématiquement identifiée dans les analyses globales.

Si la ville n'est pas en reste dans les recherches récentes, elle est surtout monopolisée sur quelques sujets : la consultation du recueil des thèses en géographie, aménagement, sociologie, histoire et architecture montre une prédominance des analyses sur le Havre ou plus largement sur l'Estuaire de la Seine tournée vers quelques grandes catégories ; la dimension portuaire et de transport polarise une partie des travaux souvent dirigés par exemple par Jean Debrie, Pierre Thorez et Benjamin Steck. Les thématiques du tourisme, du développement durable et de la culture mais aussi de la mobilité résidentielle sont également importantes avec des directions composées principalement de Bruno Lecoquierre et de Madeleine Brocard. De nombreuses thèses se rattachent à la dimension historique du Havre avec des directeurs comme Antoine Prost et André Zysberg. Enfin, une série de travaux sont davantage tournés vers la question des risques et de l'environnement. Ces thèses sont en grande partie rattachées au laboratoire interdisciplinaire de Normandie IDEES, en cohérence avec les axes défendus au janvier 2016 :

- 1/ mobilités, représentations et territoires,
- 2/ transports,
- 3/ aménagement et développement territorial,

---

<sup>5</sup> La dimension politique de la décroissance urbaine est effleurée avec l'exemple de Pyongyang

4/ identités, représentations, discriminations

5/ Innovation et développement des TIC,

6/ L'Homme trace.

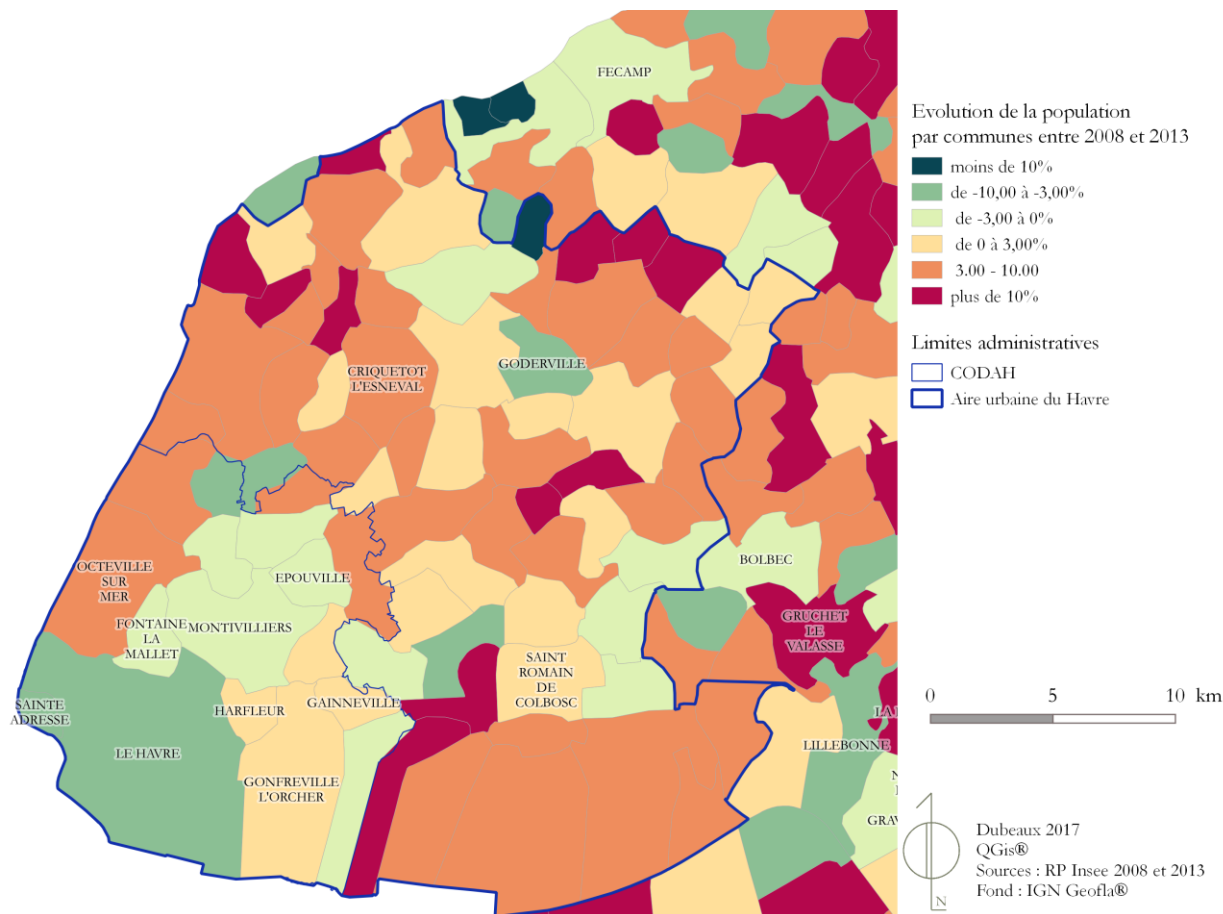
Le sujet de la décroissance urbaine ne fait donc pas l'objet d'analyses précises à propos de la ville du Havre. Cette ville connaît pourtant une décroissance urbaine forte depuis de nombreux recensements. Souvent rapidement classée dans le groupe des villes industrielles qui n'ont pu ou su se reconverter, le cas havrais présente une situation complexe de décroissance urbaine, fruit d'une histoire et d'une politique urbaine inédite en France qui rendent un détour sur un temps long primordial pour qui veut comprendre la cité Océane.

## II. Croissances, décroissances et politiques urbaines au Havre

La décroissance urbaine au Havre est un phénomène ancien et multiforme d'autant moins accepté que la ville est décrite comme une ville nouvelle au passé florissant voire exceptionnel. Une analyse sur le temps long oblige cependant à nuancer cette position ; de manière classique, sa population connaît une succession de hausses et baisses tandis que l'entrée du Havre dans une crise structurelle dans les années 1970 a des racines plus profondes ; des faiblesses récurrentes du territoire existaient bien avant mais étaient jusqu'alors compensées. Dans cette partie, nous examinerons donc la situation actuelle du Havre, puis nous plongerons dans son histoire afin de mieux analyser, dans une troisième section, les politiques menées localement depuis le premier recensement de population négatif. Nous verrons à cette occasion que depuis 1982 la décroissance urbaine continue à ne pas être mise à l'agenda.

### II.1 Décroissance havraise : de quoi parle-t-on aujourd'hui ?

En 2013, la commune du Havre comptait 172 074 habitants et polarisait une grande partie des 185 271 habitants de la communauté d'agglomération - la CODAH - composée de 17 communes. Au recensement de 2013, la ville entame son 5<sup>ème</sup> recensement présentant une diminution de population, la période depuis 1999 marquant une accélération de cette baisse à raison de -1 500 habitants par an. Mais déjà la période intercensitaire entre 1968 et 1975 présentait un déficit que n'avait su combler l'intégration de communes alentour (une partie de Harfleur et de Rouelles, en lien avec le développement de la ZUP de Caucriauville). Le solde naturel reste pourtant élevé, avec un indicateur conjoncturel de fécondité plus haut que la moyenne nationale (2,08 enfants par femme contre 1,98). C'est davantage du côté du solde migratoire qu'un déficit est à analyser ; le nombre de sorties sur le territoire est supérieur au nombre d'entrée ; on observe un départ des étudiants - Le Havre étant un pôle universitaire et d'études supérieures très récent, l'IUT ouvre en 1967 – ajouté à un départ de jeunes ménages dans le périurbain. Toutefois, la croissance que pouvait en partie accueillir la première couronne de l'agglomération se raréfie au profit de communes plus éloignées. Ce phénomène reste en marge puisque la population est aussi en baisse à l'échelle de l'aire urbaine ; entre les recensements de 2008 et de 2013, la population est passée de 290 037 à 293 851, soit une diminution de 0,3%.



Carte 3 : L'aire urbaine havraise et son évolution démographique entre 2008 et 2013 selon l'Insee

Les départs de population sont globalement lointains : selon une étude conjointe de la Maison de l'emploi et de l'Insee (2012), concernant le départ d'actifs, la moitié se fait au profit de l'Île-de-France et des régions du sud et de l'ouest de la France. Par ailleurs, ces déficits, majoritairement dans des classes d'âge jeunes, entraînent un certain vieillissement de la population qui pourrait s'accroître selon les projections de l'Insee ; « au total, les personnes de 60 ans ou plus passeraient de 23 % de la population havraise en 2010 à 29 % en 2030 » (Insee, 2014). Enfin, la baisse de population de la commune centrale du Havre n'est plus compensée par un desserrement des ménages, la stabilité de ce dernier chiffre rend le besoin en logements faible voire nul selon certaines projections. Aujourd'hui, la commune du Havre est la 13<sup>ème</sup> commune la plus peuplée de France, mais la 36<sup>ème</sup> aire urbaine.

Sur le plan économique, la situation de la ville à l'embouchure de l'Estuaire de la Seine en fait un passage privilégié dans les grands flux maritimes mondiaux ; avec ses 2,5 millions d'EVP<sup>6</sup> en 2013, le port est le 1<sup>er</sup> port français en trafic de conteneurs, devant Marseille.



Photo 2 : le trafic portuaire havrais, Delalande, 2017

Mais certaines menaces pèsent sur ce trafic, en particulier le projet du Canal Seine Nord. Ces résultats ne permettent pas non plus au Havre d'améliorer son taux de chômage ; sa zone d'emploi reste celle

<sup>6</sup> Équivalent vingt-pied

avec le taux de chômage le plus haut (12,7%) dans les limites d'une nouvelle région déjà 5<sup>ème</sup> au classement des régions les plus affectées par le chômage (Insee, Flash Info Normandie n°17 août 2016). La faiblesse de l'emploi tertiaire et du nombre d'emplois plus souvent occupés par les femmes noircissent encore davantage ce tableau, d'autant plus que Le Havre ne bénéficie pas du statut administratif de préfecture qu'occupe sa rivale Rouen. Pour le moment, la refonte administrative et intercommunale ne joue pas plus en faveur de la ville ; la capitale régionale étant Rouen, devenue également métropole. Concernant les réformes sur l'intercommunalité portées par la loi ALUR, le Havre fait partie des rares agglomérations à utiliser la minorité de blocage pour ne pas bénéficier du transfert automatique à l'intercommunalité de la compétence urbanisme. De la même façon, le pôle métropolitain peine à exister et à faire émerger un travail interterritorial pourtant amorcé dès les réunions des élus de l'Estuaire en 1995 (Axente, 2012).

Ces éléments et handicaps - enclavement relatif, part faible d'emplois tertiaires et absence de rôle administratif prépondérant, concurrence avec Rouen dans un paysage intercommunal qui peine à se structurer – ne datent pas d'hier. L'analyse sur un temps long braudélien permet de remettre en perspective la situation actuelle, les éléments de la décroissance havraise étant également à comprendre dans ceux qui ont fait la gloire du Havre.

## **II.2. Aux origines du Havre, un port mais également une ville maintes fois nouvelle et à la croissance non acquise**

S'il fallait encore démontrer que la croissance est loin d'être systématiquement l'apanage des villes, un détour historique de la fondation du Havre à nos jours pourrait aisément l'illustrer. Toutefois, cette partie n'est pas issue d'une analyse d'historienne entendue comme une recherche sur et un croisement de sources primaires. Elle vise à illustrer, à travers des écrits de plus experts, les balbutiements d'une croissance démographique qui n'a rien d'acquis, dont l'accélération se concentre sur une courte période de la révolution industrielle mais qui ralentit dès l'entre-deux-guerres. Aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale, c'est cette courte période et la croissance de l'Hexagone qui font références, servant de bases -pourtant minces- à des analyses et projections d'acteurs de la ville – techniciens et élus - concrétisées dans les diagnostics et prospectives des documents d'urbanisme à différentes échelles (mission basse Seine, schéma d'aménagement et d'urbanisme - SDAU). Ces documents publics sont rendus accessibles également dans leur formalisation grâce aux archives de l'AURH. Est ainsi mis à jour un écart récurrent et ancien entre la réalité d'une croissance démographique rapidement faible puis négative et des discours et objectifs pourtant exponentiels. Dès les années 1960, la décroissance urbaine est perçue comme un dysfonctionnement résiduel à rectifier – et rectifiable - et deviendra peu à peu un enjeu politique par sa dimension structurelle touchant également les sphères économiques et sociales. L'image de la renaissance de la ville, utilisée au lendemain de la Seconde Guerre mondiale mais également dans les discours politiques du revirement électoral de 1995, en est une des illustrations.

### **II.2.1. De sa fondation à la Seconde Guerre mondiale, des flux et reflux de population**

De sa fondation à sa reconstruction post Seconde Guerre mondiale, la ville du Havre connaît de nombreux flux et reflux de population au gré des fonctions et forces de son port mais également de ses liens avec le pouvoir national.

Fondée en 1517 sur décret de François I<sup>er</sup>, le Havre est l'une des rares villes nouvelles de la Renaissance. Elle ne connaît pas immédiatement le succès escompté, le roi doit multiplier les avantages fiscaux et



commerciaux pour que s'implantent enfin les premiers habitants ; des exemptions de tailles et droit de franc salé sont autorisées pour 10 ans dès les lettres patentes du 8 octobre 1517 puis sont pérennisées. Chacune des nombreuses visites du roi - en 1520, 1532 et 1541 - se solde par des privilèges accordés ou réitérés et rythme le développement de la ville. La population est alors un enjeu primordial, car c'est avant tout une force défensive ;

« pour toutes les bonnes villes du royaume, l'autonomie en matière de défense dépend à la fois de la construction d'un système défensif de fortifications et de la concentration d'une population de citoyens soldats. » (Gastinne, 2016, 48)

Cette fondation, éminemment politique, permet de poser une limite à un royaume qui se consolide. La ville portuaire du Havre est donc avant tout une ville frontière ;

« Les deux principales fonctions dévolues à la nouvelle cité correspondent aux deux usages traditionnels de la frontière. La « ville Française » est à la fois obstacle dressé devant l'ennemi et porte ouverte sur l'océan. Elle ouvre autant qu'elle ferme. Elle rapproche autant qu'elle sépare. Elle réunit tous les caractères d'une ville front : interface terre/mer, ville frontière du royaume, front pionnier servant de base aux missions d'exploration et aux expéditions militaires ou commerciales. » (Gastinne, 2016, 57)

La frontière entre les deux Royaumes prend également rapidement une dimension religieuse qui oriente la croissance de la ville : sa fondation prend place dans une période de rivalités entre François I<sup>er</sup> et Henri VIII, la ville devient protestante en 1562 par le biais de l'amiral de France et gouverneur du Havre Coligny et d'une rébellion interne, puis anglaise par la proximité religieuse. Elle n'est reprise qu'après un siège en juillet 1563 avec l'aide de la peste qui a fortement affaibli la ville. Cet épisode remet en question l'avenir de la cité, d'une part parce que la ville a perdu une bonne partie de sa population et que le siège l'a laissée dans un piètre état, d'autre part parce qu'il détend fortement les liens entre la ville et le pouvoir royal. Quelques jours après la reprise de la ville, est ainsi débattu au conseil du Roi le démantèlement des remparts du Havre – et donc de la ville. C'est finalement l'idée d'une refondation urbaine qui l'emporte. Est renforcé l'aspect défensif de la ville mais également son contrôle par le pouvoir royal avec notamment la construction de la citadelle et la mise en place d'une garnison permanente ; Charles IX réitère les privilèges accordés aux Havrais mais les enjeux sont désormais différents :

« Les liens établis par les chartes entre privilèges urbains et peuplement de la ville sont toujours aussi étroits, mais alors que les premières chartes s'efforçaient d'attirer des habitants, les dernières tentent surtout de les retenir. Alors que les premières encourageaient l'immigration au Havre, les dernières semblent surtout chercher à contenir l'émigration. » (Gastinne, 2016, 135)

Au début du XVII<sup>ème</sup> siècle, la ville compte 10 000 habitants dans 26 hectares de surface.

À cette fonction défensive se greffe également une fonction commerciale du port ; au milieu du XVI<sup>e</sup> siècle les ports de Haute-Normandie sont parmi les plus actifs de France pour le commerce américain et pour la pêche morutière. Mais c'est surtout le commerce avec les Antilles, l'Afrique, l'Extrême-Orient puis l'Amérique qui marque un redéveloppement de la ville ;

« en 1673, la ville compte 3 638 matelots - 896 d'entre eux sont retenus pour le service du roi - dont la plupart sont spécialisés dans la pêche à la morue, au hareng et à la baleine. Mais un tiers d'entre eux et quatre cents bâtiments sont disponibles pour le commerce de port en port, en Europe du Nord, en Espagne et aux Indes occidentales. La libéralisation des échanges avec les "îles", partielle en 1674, totale en 1717, développe le commerce "en droiture" avec les Antilles et surtout "triangulaire" avec l'Afrique, où la traite



des Noirs est ouverte aux particuliers. Au milieu du XVIII<sup>e</sup> siècle, sept cents bâtiments arrivent au port chaque année, essentiellement à des fins commerciales. En 1735, deux chambres d'assurance maritime sont créées au Havre pour réduire les risques ; leur nombre triple avant 1787. Enfin en 1783, l'indépendance des États-Unis d'Amérique ouvre un large marché. » (Étienne-Steiner, 2005, 86-87)

Par son commerce florissant, la ville attire une importante population au point que certains historiens avancent l'idée d'un surpeuplement ; les murailles corsettent la ville et empêchent une expansion urbaine. C'est surtout par la hauteur que le Havre peut se développer, ou par le biais des combles à brisis, ainsi « en 1723 13 000 habitants logent dans 1 326 maisons, elles ne sont que 1 543 en 1791 pour abriter 20 600 personnes. » (Étienne-Steiner, 2005, 92). Se succèdent des plans et projets (de Légé, de Decaux en 1779, de Lamandé en 1787) qui ne parviennent toutefois pas à organiser cette croissance urbaine trop rapide par rapport à des plans statiques et longs à mettre en œuvre.

Cette période de croissance est arrêtée par un Premier Empire qui continue de privilégier la dimension défensive de la ville au détriment de sa croissance urbaine et économique. Cette dernière ne reprend qu'au début de la Restauration ; « Le Havre, fort de 20 600 habitants en 1791, n'en compte que 16 231 en 1815, à nouveau 20 000 en 1821, et 27 154 en 1841 » (Étienne-Steiner, 2005, 117) avec toutefois une croissance plus forte dans les communes limitrophes entre 1821 et 1848, en particulier d'Ingouville – dont la population a triplée- et de Graville – dont la population est multipliée par 8. Cette croissance à deux vitesses débouche sur une anomalie, celle d'une ville intra-muros avec moins d'habitants que dans l'ensemble des communes adjacentes.



Plan 1 : Plan du Havre et ses environs, vers 1830. Archives municipales, 1Fi223

Du milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle jusqu'à la veille de la Seconde Guerre mondiale, le Havre connaît alors une très forte croissance, y compris par rapport au reste du territoire français, justifiant le qualificatif de « ville champignon » également usité pour décrire la ville de Saint-Etienne. Mais, encore une fois, cette croissance n'est pas si linéaire. Le jeune docteur et historien N. Cochard note ainsi

« [qu'] en 1820, Le Havre se place au 35<sup>e</sup> rang des villes de France en nombre d'habitants pour atteindre le 9<sup>e</sup> rang en 1891. Seulement, dans les seules années 1796-1807, la ville perd 2 521 personnes, en manque d'activité le plus souvent. Il faut attendre 1818 pour que la ville retrouve 20 000 habitants et rompt ainsi avec près de trois décennies de déficit migratoire. En un siècle, le nombre de Havrais est multiplié par 6,8 et seules les périodes de crise économique des années 1862-1866, et la Grande dépression des années 1888-1896, ont ralenti cette remarquable progression. Avec 136 159 habitants au recensement de 1911, Le Havre dépasse Rouen et ses 124 987 individus. » (Cochard, 2016, 25)

Cette croissance se traduit par une expansion urbaine, encouragée par la loi du 9 juillet 1852 qui prévoit la démolition des murailles qui enserraient la ville et l'annexion de la commune d'Ingouville. Ces murs tombés signent la fin d'une vocation militaire prépondérante du port au profit définitif de sa dimension commerciale ; les Anglais, d'ennemis centennaux deviennent des voisins de choix avec qui commercer. La ville interface éclipse irrévocablement la ville frontière tandis que la ville s'industrialise rapidement autour de quelques secteurs que sont la construction navale, l'armement, la métallurgie, la scierie, la chimie tinctoriale...flourissent dans la cité des chantiers navals comme les chantiers [Augustin] Normand, situés sur l'emplacement de l'actuelle résidence de France, des fonderies comme celles de Suif-Rihal ou de Gleize et Hallier, des voileries, des raffineries comme celle de Gevers, des usines chimiques comme celle de la Compagnie française des extraits tinctoriaux et tannants de E. Dubosc, des brûleries de café, des briqueteries sur les hauteurs de la Mare rouge...Les marchandises sont alors transportées par la Seine – la première ligne régulière à vapeur entre Rouen et le Havre est créée en 1821 – mais également par la voie ferrée mise en place dès 1847. Le trafic de passagers est aussi une activité importante du port en direction des Antilles et de l'Amérique ;

« Alors que l'aventure de la vapeur et des lignes régulières avait débuté avec la traversée de l'estuaire, 150 000 passagers à destination de l'Amérique quittent Le Havre en 1913. Allemands, Suisses et Italiens représentent le gros du trafic. Malgré la concurrence d'Anvers, Hambourg ou Liverpool, Le Havre est un port de départ privilégié pour les Allemands en partance pour le continent américain, notamment du fait de sa situation plus occidentale. Les grandes compagnies, et surtout la CGT, prospèrent alors à partir de cette activité. La traversée se facture aux alentours d'une centaine de francs au milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle, le double dans les années 1870. Les années 1880-1914 se caractérisent par une forte activité de la CGT et des autres compagnies bénéficiant des tentations du « rêve américain ». Les compagnies concilient les activités touristiques de l'élite et les migrations populaires, les voyageurs destinés aux suites de luxe et ceux destinés au jugement d'Ellis Island (...) en 1864, le *Washington*, navire à aubes et voilure auxiliaire de 3 000 tonnes armé par la CGT, relie Le Havre à New York en treize jours alors qu'au début du XX<sup>ème</sup> siècle, le *France* avec ses 24 000 tonnes traverse l'océan en un peu plus de cinq jours. En 1906, la CGT accueille sur ses navires 25 010 passagers de cabine et 83 632 émigrants. » (Cochard, 2016, 39)

Quant à l'expansion urbaine, des gains de surfaces par des lois et décrets successifs des années 1850 et 1860 font passer le territoire communal du Havre de 192 à 881 hectares (Cochard, 2016, 26). La ville s'étend principalement dans deux directions ; au Nord - sur le plateau - et vers l'Est en accompagnant le port ;

« Si le port s'éloigne de la ville, celle-ci ne cesse de le suivre, et les vues des années trente correspondent encore à la vision qu'avait Maupassant du port dans la continuité urbaine, la forêt de mâts étant remplacée par celle des cheminées des usines et des paquebots. Ces rues montrent la croissance exponentielle des

établissements industriels qui couvrent les îlots d'ateliers parallèles et laissent d'immenses espaces libres pour les dépôts et chantiers. » (Étienne-Steiner, 2005, 194)

Cette urbanisation est tout d'abord le fait d'initiatives privées, puis, est régie par un plan d'aménagement et d'urbanisme voté en conseil municipal en 1881. Parallèlement, la ville s'étend sur des communes limitrophes situées sur le plateau, extension (et non annexion pour le moment) facilitée par des liaisons ; le funiculaire est construit en 1890 et le tramway en 1897. Sanvic passe ainsi de 3 000 habitants en 1866 à 6 700 en 1891 et enfin 10 000 en 1911, Bléville croît également mais dans une bien moindre mesure : de 2 300 habitants en 1881, elle passe à 5 200 en 1939.

Cette croissance urbaine est aussi liée à des enjeux politiques. Le Havre bénéficie alors d'élites locales très fortes aux fonctions également nationales, mais qui ne s'enracineront pas ;

« Le Havre compte cent trente-six mille habitants en 1911. Une bourgeoisie éclairée tient alors le haut du pavé, descendants d'armateurs ou de négociants du XIXe siècle, industriels locaux, comme les Augustin-Normand, constructeurs de navires, comme les négociants alsaciens venus s'installer au Havre sous le Second Empire ou les débuts de la IIIe République, tels les Siegfried. Avec l'appui de l'État, ils font alors du Havre une grande place de commerce international en même temps d'un grand port. » (Frémont, 2009, 27)

Les destructions de la Seconde Guerre mondiale résonnent alors comme une trahison et une balafre à jamais béante.

« Comme beaucoup d'autres villes françaises, Le Havre a été profondément touchée par la dernière guerre. Mais l'ampleur du désastre, sa soudaineté aussi l'ont marquée d'une certaine originalité. Certes durant toute la guerre les bombardements succédèrent aux bombardements. Pourtant aucun ne fut aussi violent, aussi irrémédiable, aussi vaste que celui du 5 septembre 1944 qui d'un coup réduisit à néant tout ce qui avait été le Vieux Havre, transformant en un chaos de ruines les habitations de près de 47 000 personnes sur plus de 150 hectares. » (Damais, 1963, 9)

Et effectivement, la quasi-totalité de la ville basse et du port est démolie par des bombardements américains et anglais... ! S'instaure une certaine glorification du passé alors que la Reconstruction, vue par les Havrais comme une dépossession par l'État, masque aussi certaines tendances d'avant-guerre, en particulier l'insalubrité des logements et la structure économique qui est loin d'être exemptée de quelques faiblesses tandis que la hausse démographique s'essouffle.

## II.2.2. Des faiblesses et ralentissement dès le début du XX<sup>ème</sup> siècle

En effet, face à ce tableau florissant, plusieurs éléments laissent déjà présager un ralentissement dans de multiples secteurs, ralentissement aujourd'hui analysé comme autant de signaux faibles d'une crise structurelle mais alors perçus comme des dysfonctionnements anecdotiques et passagers.

Tout d'abord, le rythme de la croissance démographique s'affaiblit dès 1911 ;

« entre 1901 et 1911, en 10 ans donc, l'augmentation ne sera que de 6 000 personnes alors que durant les 45 précédentes années, 1856-1901, elle avait dépassé 65 000, soit une moyenne de 14 500 par décennie, dont 55 000 pendant les seules 35 années 1866-1901, ce qui fait monter la moyenne d'augmentation à plus de 17 000 par décennie. » (Damais, 1963, 14)

Ce ralentissement est aussi visible au lendemain de la Seconde Guerre mondiale si l'on compare les taux de croissance au reste de la Normandie et de l'hexagone. La croissance de la population entre 1954 et 1962 est de 14,4%, ce qui situe le Havre en deçà de ses voisines normandes ; Rouen croît de 16,3 % et Caen de 35,2. Ces aspects sont déjà mentionnés par l'agence d'urbanisme du Havre ;

« Un certain essoufflement se laisse voir pourtant : en effet, de 1962 à 1968, la population du Havre est passée d'un peu moins de 184 000 habitants à environ 200 000 soit une augmentation d'à peu près 16 000 personnes (+ 8,6 %) c'est-à-dire + 1,33 % par an au lieu de + 1,80 % de 1954 à 1962. Cette progression quelque peu inférieure à la progression moyennes des villes-centre d'agglomération de 150 000 habitants (+ 9%), est surtout remarquable en ce qu'elle est à peine moindre en pourcentage que celle de l'agglomération (+ 9,5%), très faible elle par rapport à la progression moyenne des agglomérations de plus de 150 000 habitants (25,66%). » (AURH, E62, 29)

Cet accroissement d'après-guerre est lié, pour les 2/3, au solde naturel, contrairement à la tradition d'immigration havraise. Par ailleurs, la croissance de la population du Havre résulte également d'un certain nombre d'annexions communales ; Bléville et Sanvic en 1952 et 1955, Caucrauville en 1971, et surtout Rouelles en 1973. La ville connaît aussi de gros problèmes d'insalubrité, en particulier la cité Bricard, « tristement célèbre ». La Reconstruction invisibilise la situation et crée une ville à deux vitesses :

« Ainsi la coupure s'opère et s'aggrave : d'un côté la "Ville-Neuve" avec ses logements neufs sans entassement, comportant tous eau courante chaude et froide, chauffage central, salle de bain ou au moins salle d'eau, larges ou grandes fenêtres, abritant une population dont une moitié au moins possède sa voiture; de l'autre la "Ville ancienne" aux logements souvent sans confort, dont les habitants aux 2/3 entassés, sont surtout des travailleurs (2/3 d'ouvriers et d'employés). Dans la Ville-Neuve, il n'y a plus de vie au-dehors de chez soi, dans la Ville ancienne les logements ne retiennent pas leurs occupants. » (Damais, 1963, 81)

« sans la reconstruction, il n'y aurait eu [en 1962], que 17 % de logements postérieurs à 1948 (moyenne des villes de plus de 100 000 habitants : 22 %) ; malgré 13 000 logements de reconstruction s'ajoutant à la construction postérieure à 1948, donc malgré, en 1962 36 % de logements postérieurs à la dernière guerre et moitié moins de logements antérieurs à 1871, l'indice d'inconfort du Havre était à peine inférieur à celui de l'ensemble des grandes villes (...), il l'est à peine davantage aujourd'hui. » (AURH, E63, 32)

Quant au domaine économique, il ne se porte guère mieux ; au lendemain de la guerre le Havre connaît un taux d'activité global plus faible que le taux national ; 38,4% pour la ville contre 40,7% à l'échelle nationale. Ce taux, relativement bas, est lié à un taux d'emploi des femmes déficitaire, d'autant plus que le tertiaire reste balbutiant. Le Havre est supplanté par sa rivale Rouen dont le dynamisme économique et démographique en fait une ville mieux achalandée, pourvue d'un plus grand nombre de services d'une qualité supérieure. Certes s'implantent de nouvelles industries mais dans des domaines - les hydrocarbures, l'automobile, la chimie – qui rentrent rapidement en crise. Certes, le port est reconstruit et mis au gabarit des plus grands bateaux, avec des dates marquantes comme la construction d'Antifer en 1967 ou encore la mise en service de la Grande Écluse François I<sup>er</sup> en 1971. Cependant la liaison ferrée connaît un certain nombre de déficiences ;

« Le Havre souffre malgré tout d'une faible densité du maillage ferroviaire ainsi que d'une organisation déficiente du réseau ferré portuaire. En 1914, les tonnages transportés par rail sont les plus faibles parmi ceux des grands ports européens. » (Cochard, 2016, 36)

Par ailleurs, la bourgeoisie locale qui avait porté la croissance havraise se tarit également ;

« les affaires exceptionnelles grisent les fortunes plus qu'elles ne les enracinent. Les succès des bourgeois havrais ne durent guère au-delà de deux ou trois générations, soit par faiblesse familiale, soit du fait de la conjoncture. Tous pourris, affirme le vieil Armand. La saga des Siegfried, des Cremer, des Rufenach, des Augustin-Normand ou des Thieullent s'interrompt entre les deux guerres ou, au mieux, après la Seconde Guerre mondiale. Leurs descendants se contentent alors des seconds rôles auprès des représentants de l'État. À la réflexion, le capitalisme havrais ne se révèle que pendant une période historique assez brève, tout au plus cent ans, brillant mais fragile, sans implantation durable. Feu de paille. » (Frémont, 2009, 27)

### II.2.3. Des signaux faibles pourtant ignorés

Cette croissance, loin d'être linéaire, ainsi que ses premières faiblesses structurelles qui se dessinent, sont passées sous silence ;

« jusqu'au début des années 1970, Le Havre accumule les succès. Tous ceux qui s'inquiètent des bouleversements en cours, d'une croissance peut-être trop facile, des transformations inéluctables de la navigation maritime ne sont pas réellement pris au sérieux. Les Havrais pensent intimement, et leurs principaux responsables en tête, que les succès suivent les succès et que de nouvelles activités remplacent sans cesse celles qui deviennent défailtantes. Les économistes et les géographes ne pensent pas alors autrement : le meilleur atout pour la croissance n'est pas l'accumulation du capital et des compétences ? » (Frémont, 2009, 237)

Cette position est très visible dans les documents de planification de l'époque et ses documents adjacents : le schéma Basse Seine approuvé en conseil des ministres en 1969, le Schéma d'Aménagement et d'Urbanisme – le SDAU<sup>7</sup>- de 1974. Concernant la mission basse-Seine et le schéma d'aménagement qui en résulte, ils sont clairement inscrits dans cette logique d'organisation d'une croissance urbaine très forte ;

« Depuis plusieurs années, l'une des préoccupations fondamentales des pouvoirs publics porte sur l'amélioration de la répartition de la croissance sur l'ensemble du territoire. » Préface p.21 du ministre délégué auprès du Premier Ministre, chargé du Plan et de l'Aménagement du Territoire. [André Bettencourt ministre de 1969 à 1972]

« Dans moins de cinquante ans, la population urbaine française aura doublé et dans vingt ans, trois français sur quatre vivront dans les villes. Comment accueillir un tel afflux de population en si peu de temps ? Comment faire pour que la croissance urbaine et économique, qui marquera profondément l'évolution de notre société d'ici la fin du siècle, engendre l'harmonie et le bien-être au point d'aggraver le désordre légué par le passé ? » (SDAU, 27)

Ce schéma est élaboré par l'Organisation Régionale d'Études d'Aires Métropolitaines (OREAM) créée en 1965, placée sous l'autorité du préfet de région et menée par des ingénieurs des Ponts et Chaussées – M. Lacaze puis M. Regard. À l'échelle du territoire de la Basse-Seine, la croissance urbaine n'est pas remise en question, au contraire, elle est censée s'accélérer à l'horizon de l'an 2000, passant, dans les zones urbaines, de 894 000 habitants en 1968 à 1 800 000 en 1985 et 2 500 000 en 2000. Cette croissance prendrait sa source dans deux éléments ; d'une part dans la puissance industrielle de la région ; le rapport glorifie ainsi la région puisqu'il s'agit de ;

---

<sup>7</sup> Les SDAU ont été remplacé par la loi du 7 janvier 1983 par les schémas directeurs puis par la loi SRU du 13 décembre 2000 par les Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT).

« la Haute-Normandie qui compte 3% de la population du pays, [et] raffine, par exemple, 28% du pétrole et fabrique plus de 10% du papier en France. » (SDAU, 7).

D'autre part, est attendu un desserrement du bassin parisien en termes tout d'abord d'emplois tertiaires ;

« La Basse-Seine peut cependant espérer tirer parti de la croissance parisienne, en favorisant, par son propre dynamisme, un desserrement des activités de toute nature qui sont encore retenues par Paris. Ce type de « récupération » présente deux différences fondamentales par rapport à la décentralisation. D'abord, il porte sur un large éventail d'activités, comprenant une bonne part de « tertiaires », - telles qu'université, recherche, services administratifs publics et privés – à côté des activités industrielles. Ensuite, il s'adresse aux milieux d'affaires contraints d'entretenir des relations fréquentes et multiples avec la capitale, alors que la décentralisation n'avait apporté jusqu'ici que les activités de production qui ne demandaient rien de plus qu'un marché de main-d'œuvre et une bonne infrastructure de transports. Il s'agit donc de vouloir mener une politique active destinée à inciter une partie de l'énorme potentiel de croissance parisien à venir s'installer non plus à la périphérie de la capitale, comme il y serait naturellement tenté, mais dans un espace étendu jusqu'à l'estuaire. » (SDAU, 21)

Ce desserrement est aussi attendu sur un plan démographique, la population parisienne étant jugée plus qualifiée et donc plus intéressante que la population rurale de la région ;

« il est donc indispensable de développer le plus rapidement possible la formation professionnelle tout en menant une vigoureuse politique d'immigration en provenance surtout de la Région Parisienne, car il serait dangereux pour l'équilibre régional que l'accroissement de l'emploi dans la vallée se fasse par un exode accentué de la population rurale des plateaux, alors que l'on a vu que cette population atteignait déjà le « minimum technique nécessaire. » (SDAU, 24)

Le plan a donc pour but d'organiser la croissance selon une vision polycentrique et dans une logique encore d'extension ;

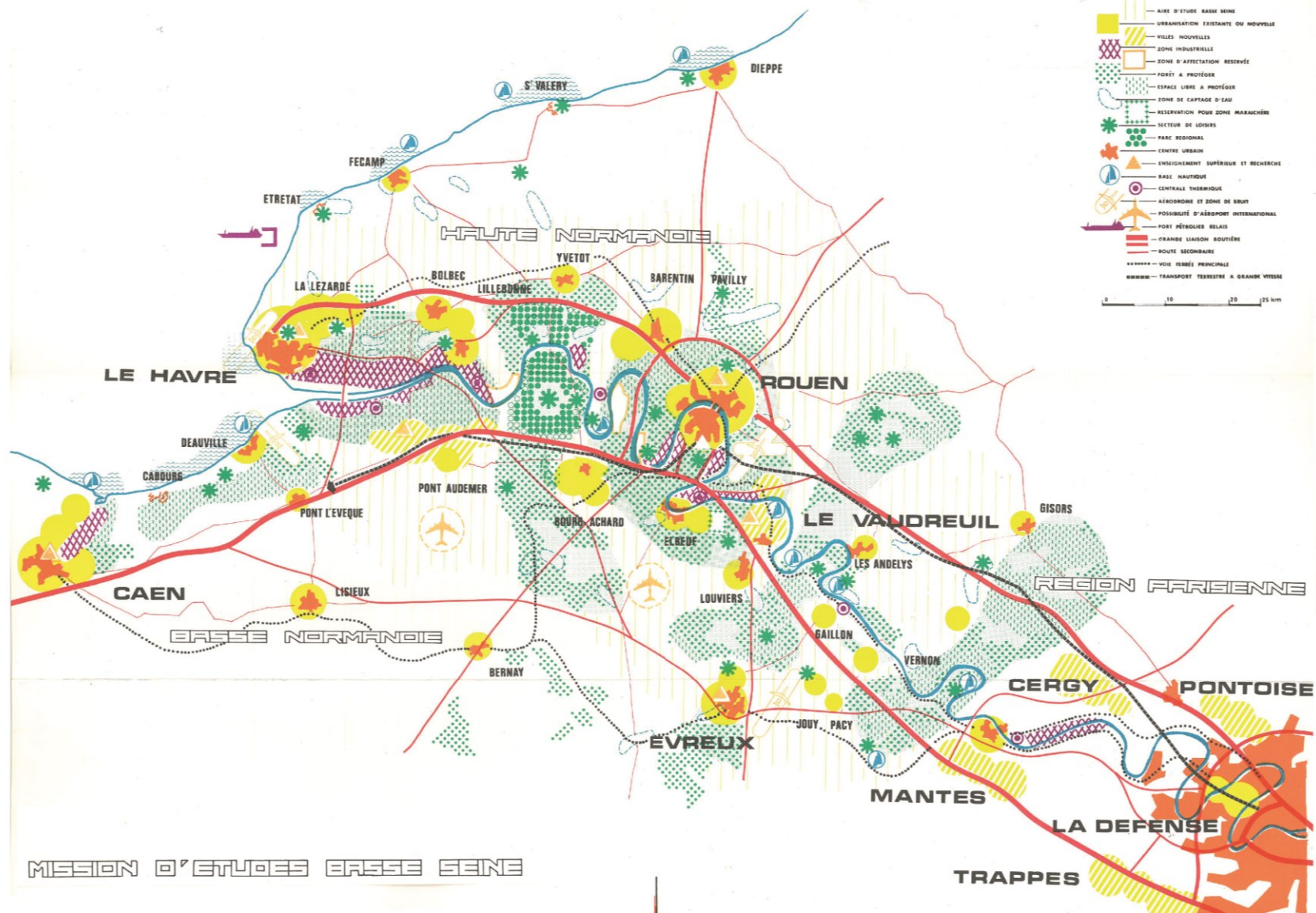
« A une époque où le fonctionnement de nos villes devient chaque jour plus difficile en raison de l'augmentation de la population urbaine et de ses besoins de déplacement, il devient urgent de préparer une urbanisation plus rationnelle, sur le plan humain comme sur le plan économique, par une meilleure répartition des équipements et des services et éviter ainsi l'étalement « en tache d'huile » des banlieues sans vie. » SDAU, 20)

Le schéma est matérialisé dans un plan synthétique (Figure 2).

—



# SCHEMA D'AMENAGEMENT DE LA BASSE SEINE



MISSION D'ETUDES BASSE SEINE

Plan 2 : Plan synthétique du schéma d'aménagement de la Basse Seine—

Cette mission se traduit localement par un autre SDAU, exécutoire en 1974, couvrant alors 33 communes. Ce document de planification à l'échelle supracommunale, issu de la loi d'orientation foncière (LOF) de 1967, s'inscrit également dans cette vision de l'urbanisme comme organisateur d'une croissance urbaine sans limite. Le rapport de présentation s'ouvre ainsi par un préambule d'André Duroméa, député-maire du Havre et président de la Commission Locale d'Aménagement et d'Urbanisme (CLAU) qui s'appuie sur une citation emblématique :

« Au milieu du siècle dernier, lorsque la ville jaillit hors des murailles qui s'efforçaient de la contenir depuis trois siècles, ce fut une consommation frénétique et désordonnée de l'espace. Le phénomène actuel marque un nouveau pas en avant. Provoquée par l'adaptation du port actuel aux exigences de l'économie moderne, l'extension du Havre doit se faire dans le cadre d'une volonté d'aménagement, non seulement de la ville, mais également de ses environs, qui, demain, formeront une région urbaine allant du cap de la Hève à Antifer et Tancarville. » (SDAU, rapport présentation, 1974, 3)

#### HYPOTHESES DE CROISSANCE ECONOMIQUE ET DEMOGRAPHIQUE

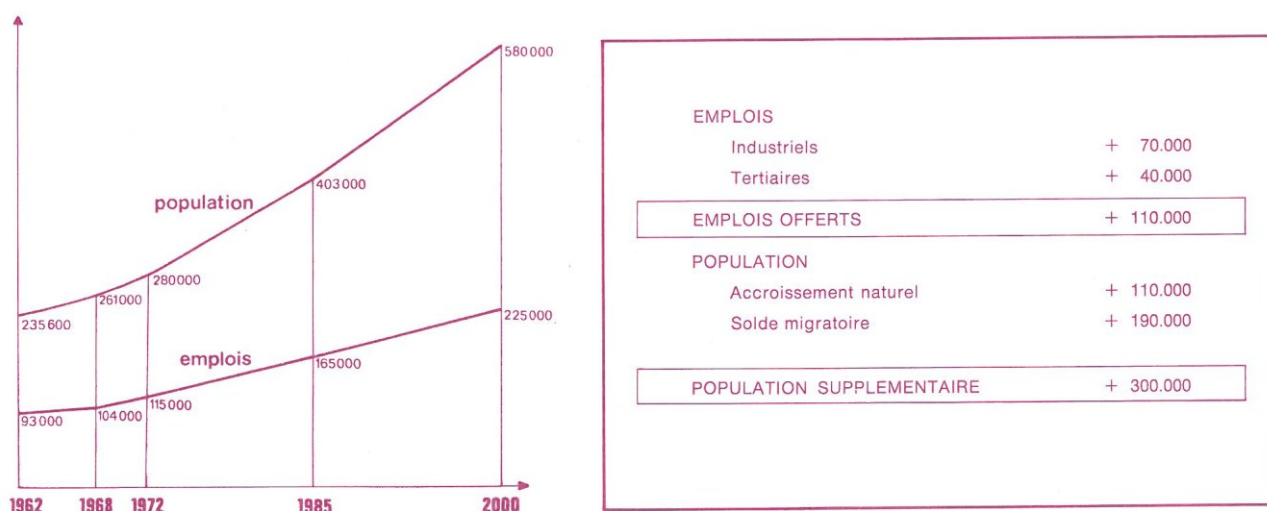


Figure 2 : Projections de croissances démographique et économique du SDAU, 17

Ce document de planification se fonde sur les projections économiques et démographiques de la Mission Basse Seine pour poser des hypothèses, que nous qualifierons aujourd'hui de très optimistes ; à moyen terme, en 1985 le territoire devrait accueillir 403 000 habitants et 165 000 emplois pour atteindre en l'an 2000, 580 000 habitants et 225 000 emplois, en grandes partie issus de l'industrie

L'enjeu du schéma directeur est alors « d'offrir des possibilités correctes de résidence pour près de 600.000 habitants sans pour autant entraver le développement industriel » (25) avec en particulier un travail de construction et de réhabilitation des logements dans l'agglomération du Havre, notamment dans les quartiers Sud ; « Cet effort, s'il est nécessaire au centre, l'est encore plus dans les quartiers Sud du Havre. » (25). Le schéma est alors assorti de cartes qui spatialisent et quantifient l'effort d'urbanisation des différentes zones de la région (Figures 3 et 4). Cet effort est mesuré à l'aune des deux horizons temporels 1985 et 2000. Il s'appuie sur des pôles urbains existants et confortés (le secteur de Montvilliers passant de 12 000 à 45 000 puis 75 000 habitants, celui de Saint-Romain de 5 000 à 16 000 puis 40 000...) puis sur un gonflement des petits villages, au Nord du Havre (le secteur d'Octeville passe de 6 000 à 11 000 puis surtout 20 000 habitants), au Nord de la zone industrialo-portuaire (ZIP)...





Plan 3a : Effort d'urbanisation à l'horizon de 1985 selon le SDAU





Plan 3b : Effort d'urbanisation à l'horizon de l'an 2000 selon le SDAU

Parallèlement au schéma local, un film est tourné en 1970 à propos de l'aménagement du Havre dans une visée à la fois d'information et de concertation de la population sur les perspectives de développements futurs de la région. Ce film est réalisé par la Société d'études urbaines de la région du Havre (SERH), l'ancêtre de l'AURH, et l'unité de cinéma de la maison de la culture du Havre. Il est soutenu et visé par la ville du Havre, le port autonome et la Chambre de commerce et d'industrie et le ministère de l'équipement. La présence dans les archives de l'AURH d'une note de réalisation du film produite un an après permet également de donner des éléments de contexte et de débats plus précis. D'une petite trentaine de minutes, le film montre les positionnements et les discours sur la ville du Havre, ses perspectives futures mais également la lecture de son passé. Dans la lignée des perspectives défendues dans les documents de planification, le film a une lecture très fantasmée du passé havrais. Régulièrement scandés, les chiffres de population croissent à l'aune des tonneaux du port et sont amenés comme autant d'explications à la future croissance du Havre, dans une logique de continuité ;

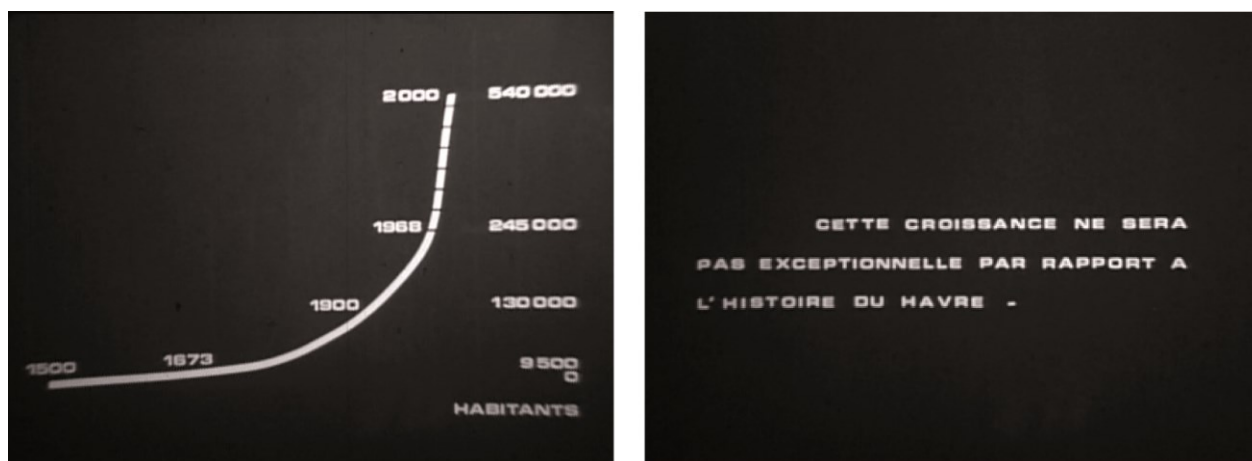


Figure 3 : Extraits du film « L'aménagement du Havre vous concerne ! » SERH - 11'27 et 11'34

Aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale, la crise du négoce est certes annoncée mais – du moins dans les discours – immédiatement compensée par d'autres moteurs de croissance ;

« Déjà se dessine la crise du négoce, mais grâce à l'augmentation du trafic pétrolier accéléré par l'implantation de la CFR à Gonfreville-l'Orcher en 1933, le trafic portuaire s'intensifie. » 18'15

« Au cours des années 50 le malaise social se développe, les activités traditionnelles du Havre, et plus particulièrement le négoce et la construction navale connaissent une crise grave. Depuis une dizaine d'années une nouvelle période d'expansion s'annonce.

245 000 habitants, 62 millions de tonneaux.

Les travaux d'expansion portuaire, l'implantation dès 1957, d'usines chimiques, puis de Renault en 1963 prennent le relai des anciennes activités. La ville s'étend de nouveau avec les ensembles de Caucriauville et de la Mare Rouge. » (19'35-20'25)

La croissance de la ville avant 1945 est donc faite de flux et reflux, bien loin du modèle linéaire de croisière que l'on voudrait défendre. Par ailleurs, un certain nombre de signes avant-coureurs d'une crise existent bien avant 1982, signes aujourd'hui analysés comme des signaux faibles mais vus alors comme des résidus anecdotiques à écarter. Nous verrons que la décroissance urbaine du Havre est longtemps analysée de manière sectorielle et comme un dysfonctionnement aux origines extérieures plus ou moins fondées ; la Deuxième Guerre mondiale et les destructions des Alliés, le laisser-aller communiste, etc., origines qui sont aussitôt mises à l'écart par le biais de l'usage sémantique de la renaissance mainte fois utilisé. Nous verrons en particulier que, certes, le premier recensement négatif,

en 1982, est un choc. Mais il est entaché d'erreurs, et l'attention est plutôt à démontrer les impairs méthodologiques de l'Insee qu'à véritablement poser le diagnostic. Ce déni perdure au-delà des grands changements politiques comme le montre notre travail d'archives et d'entretiens.

### II.3. La décroissance urbaine et ses (non) politiques au Havre

Ces différents documents dans lesquels la croissance est présentée comme une normalité et une évidence posent la question des politiques publiques mises en place dans un contexte local de décroissance urbaine. Par politiques publiques qu'entendre ? Parmi la multitude de définitions possibles, nous dirons qu'il s'agit ici ;

« [des] interventions d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale sur un domaine spécifique de la société ou du territoire. » (Thoenig, 2014, 420)

Ces interventions sont comprises à la fois dans les actes mais également dans les « non-actes », dans ce que l'autorité renonce à faire via des outils qu'elle choisit. L'autorité n'est pas exclusivement l'État, J.-C. Thoenig nous met en garde contre une vision étatocentrique. Ce qui l'amène à privilégier de plus en plus l'expression d'action publique qu'il définit comme ;

« la manière dont une société construit et qualifie des problèmes collectifs, élabore des réponses, des contenus et des processus pour les traiter. L'accent est mis sur la société plus largement, non par sur la seule sphère institutionnelle de l'État. » (Thoenig, 2005, 6)

En effet, « le terme « politique publique » est aujourd'hui délaissé au profit de la notion d'« action publique » pour prendre en compte l'ensemble des interactions qui agissent à des niveaux multiples. » (Lascoumes et Le Galès, 2012, 8)

La décroissance urbaine est-elle construite comme « un problème collectif » ? En France, les villes décroissantes que sont Roubaix et Saint-Etienne ont déjà fait l'objet d'études poussées sur le sujet, menant les chercheurs à les qualifier de villes « sans politique » (Cauchi-Duval, Béal et Rousseau, 2016). L'absence de politique dans ces cas est entendue comme une politique entrepreneuriale inadaptée au contexte ;

« la mise en place des politiques urbaines « entrepreneuriales » visant à attirer des firmes et des catégories sociales visées (citent Harvey, 1989), alors même que ce type de stratégie apparaît largement inadapté à un contexte de décroissance et s'avère souvent inefficace et socialement injuste (citent Rousseau 2009 2011, Miot 2012 2014) » (Cauchi-Duval, Béal et Rousseau, 2016, 2)

Pour ces auteurs, « sans politique » s'avère être dans une norme de croissance et donc appliquer des politiques inadaptées. Nous faisons l'hypothèse ici que c'est aussi une décision de ne pas faire, un refus - plus qu'une absence- à traiter ce problème. La décroissance urbaine est analysée comme un dysfonctionnement et non une anomalie entendue au sens du philosophe Thomas Kuhn, c'est-à-dire comme une contradiction de la théorie scientifique présente et le premier pas vers un réajustement théorique :

« La découverte commence avec la conscience d'une anomalie, c'est-à-dire l'impression que la nature, d'une manière ou d'une autre, contredit les résultats attendus dans le cadre du paradigme qui gouverne la science normale. Il y a ensuite une exploration, plus ou moins prolongée, du domaine de l'anomalie. Et l'épisode



n'est clos que lorsque la théorie du paradigme est réajustée afin que le phénomène anormal devienne phénomène attendu. L'assimilation d'un nouveau type de faits est donc beaucoup plus qu'un complément qui s'ajouterait simplement à la théorie, et jusqu'à ce que le réajustement qu'elle exige soit achevé - jusqu'à ce que l'homme de science ait appris à voir la nature d'une manière différente -, le fait nouveau n'est pas tout à fait un fait scientifique. » (Kuhn, 2008, 83)

La décroissance urbaine est encore perçue comme un état passager et non comme la remise en cause d'une définition de la ville fondée sur sa croissance et son nombre d'habitants.

Ce cadre étant posé, la Ville du Havre s'inscrit-elle dans la même dynamique que ses acolytes en décroissance ? Son positionnement a-t-il évolué depuis le premier recensement négatif de 1982 ? Ou depuis le changement de couleur politique opéré en 1995, la municipalité passant, après 30 ans de communisme, à une majorité à droite ?

## II.4. Les politiques de décroissance urbaines au Havre

Si l'on repart des années 1980 à aujourd'hui, la ville connaît deux grandes périodes politiques ; jusque 1995 la ville est sous l'égide communiste. Elle est dirigée par l'équipe d'André Duroméa puis par son premier adjoint Daniel Colliard. Ce dernier perd les élections de 1995 au profit de l'équipe d'Antoine Rufenacht alors encarté au Rassemblement pour la République (RPR). Édouard Philippe (UMP) prend son relai en 2010. Ces deux époques, aux couleurs opposées sur l'échiquier politique se caractérisent pourtant par un même rapport quant à la perte de population, entre déni et politiques d'attractivité. Par politique d'attractivité territoriale nous entendons ici des politiques de promotion, c'est-à-dire

« la capacité du territoire considéré à répondre de manière plus efficace que ses concurrents à la demande de projets internationalement mobiles à l'étude à un moment donné au sein des entreprises « clientes » » (Hatem F., 2004, 3)

Le premier recensement de population négatif date de 1982 où la ville du Havre passe de 217 881 à 199 388 habitants.

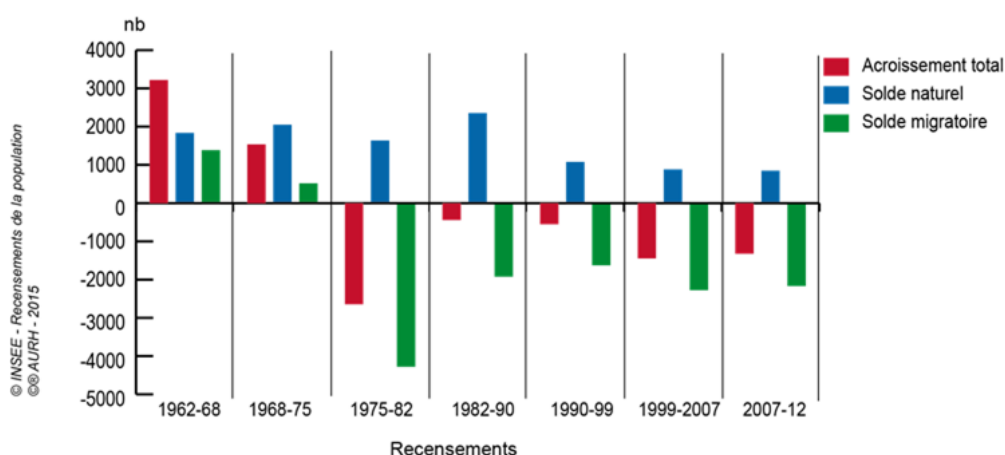


Figure 4 : Les composantes de l'évolution intercensitaire au Havre en moyenne annuelle, AURH 2015

Toutefois, il est marqué par des erreurs de l'Insee ce qui conduit à gonfler considérablement le chiffre de cette baisse (plus de 18 000 habitants en moins) d'autant plus que le recensement de 1975 était marqué par une hausse plus conséquente provoquée par l'annexion de la commune de Rouelles, alors relativement peuplée (1 914 habitants en 1968). La réaction municipale ne se fait pas attendre : le

recensement est contesté et des études sont commandées dans ce sens. Une première, menée par J.-P. Damais avance que « le caractère d'in vraisemblable d'une telle réduction du nombre des Havrais apparaîtra au contraire très vite à la réflexion, ce dont quelques données numériques attesteront sans difficulté. » (Damais, 1982, 1). Il conclut que la population havraise en 1982 est de l'ordre de 210 à 215 000 habitants.

Une autre des études commandées par la municipalité utilise notamment les données liées à la population électorale. Elle parvient également à un chiffre de population oscillant entre 210 et 212 000 habitants, bien au-deçà des 199 388 habitants recensés par l'Insee. Enfin, une enquête ménage en 1983 met en avant une part non négligeable d'îlots « oubliés » dans la ville au moment du recensement. Toutefois, ces études ne concluent pas à une hausse de population. Si la perte est moindre, le pourcentage de variation reste négatif. Ce n'est pas sans alerter J.-P. Damais ;

« De plusieurs simulations que nous avons réalisées en tenant compte du bilan naturel, des migrations résidentielles et de l'apport de la construction neuve, tant au niveau de l'ensemble communal que de chacun des quartiers et après totalisation des résultats obtenus pour chacun d'entre eux, nous estimons que la population du HAVRE était au moment du recensement de 1982 comprise entre 210.000 et 215.000 personnes. Cet ordre de grandeur représente déjà compte tenu de l'importance de l'excédent des naissances sur les décès une diminution substantielle puisqu'impliquant un solde migratoire négatif de -15.000, suffisamment inquiétant par lui-même. » (Damais, 1982, 4).

Véritable électrochoc, le recensement de 1982 met en lumière une perte migratoire qui reste conséquente. Mais cette perte est analysée à la fois comme concentrée au centre-ville et comme pouvant être enrayerée. Ce dernier point est clairement explicité dans les travaux préparatoires à la politique locale de l'habitat de 1983. Il constitue même un postulat inébranlable qui détermine l'ensemble de la politique d'habitat des années 1980, comme l'illustre une note interne à l'agence d'urbanisme :

« LES BESOINS DE CONSTRUCTION LIES A L'ACCROISSEMENT DEMOGRAPHIQUE :

La commission a retenu comme hypothèse :

- que la région havraise parvient rapidement à enrayer le solde migratoire négatif, constaté entre 1975 et 1982, de façon à ce que celui-ci devienne nul à l'échéance du plan (1988), c'est-à-dire que les sorties de population de la région sont globalement compensées par l'arrivée de nouveaux ménages,
- qu'en conséquence, l'augmentation de la population résulte du seul excédent naturel (solde entre les naissances et les décès) et représente, à l'horizon 1988, 15 000 habitants supplémentaires.

La population, à l'échéance du plan, s'élève donc à 324 500 habitants.

- que le taux moyen d'occupation des logements continuera à décroître jusqu'à 2,80 personnes par logements (3,05 personnes par logement en 1975 et 2,85 personnes par logement en 1982). Le nombre de ménage et, par suite, le nombre de résidences principales s'accroît de 7 700, soit 1 100 logements à réaliser chaque année. note 1 : les projections de population à l'horizon de 1988 ont été effectuées sur la base des résultats du recensement de 1982, donc sur une période de 7 ans.

LE NOMBRE DE LOGEMENTS A CONSTRUIRE ANNUELLEMENT POUR PERMETTRE DE LOGER LES NOUVEAUX MENAGES S'ELEVE A 1 100 LOGEMENTS. » (AURH, 1983, NA1984, 2)

Cette pensée d'une « crise urbaine » qui est toutefois réversible est également présente dans des études plus concentrées sur des secteurs urbains précis. Elle pose déjà clairement les bases d'une politique d'attractivité territoriale. Dans l'étude sur la restructuration des quartiers anciens de la ville, il est ainsi reconnu une crise à la fois économique et démographique mais cette reconnaissance est immédiatement

mise en relation avec une solution, celle de l'amélioration de l'image et le renforcement de l'attractivité :

#### « DEVELOPPEMENT ET CRISE URBAINE

LE S.D.A.U. de la région définit, pour l'horizon 2000, un type de développement basé sur une expansion économique continue (500.000 habitants et 200.000 emplois à terme).

Les conditions de ce développement, du fait principalement de la crise économique, ne sont plus rassemblées : les hypothèses retenues sont donc totalement à reconsidérer.

C'est ainsi que la progression démographique, et les résultats du dernier recensement l'attestent (270.000 habitants sur l'agglomération dont environ 200.000 sur Le Havre), ne constitue plus cet élément moteur devant assurer le développement urbain et principalement le renforcement du cœur de l'agglomération.

#### POUR UNE NOUVELLE DYNAMIQUE URBAINE

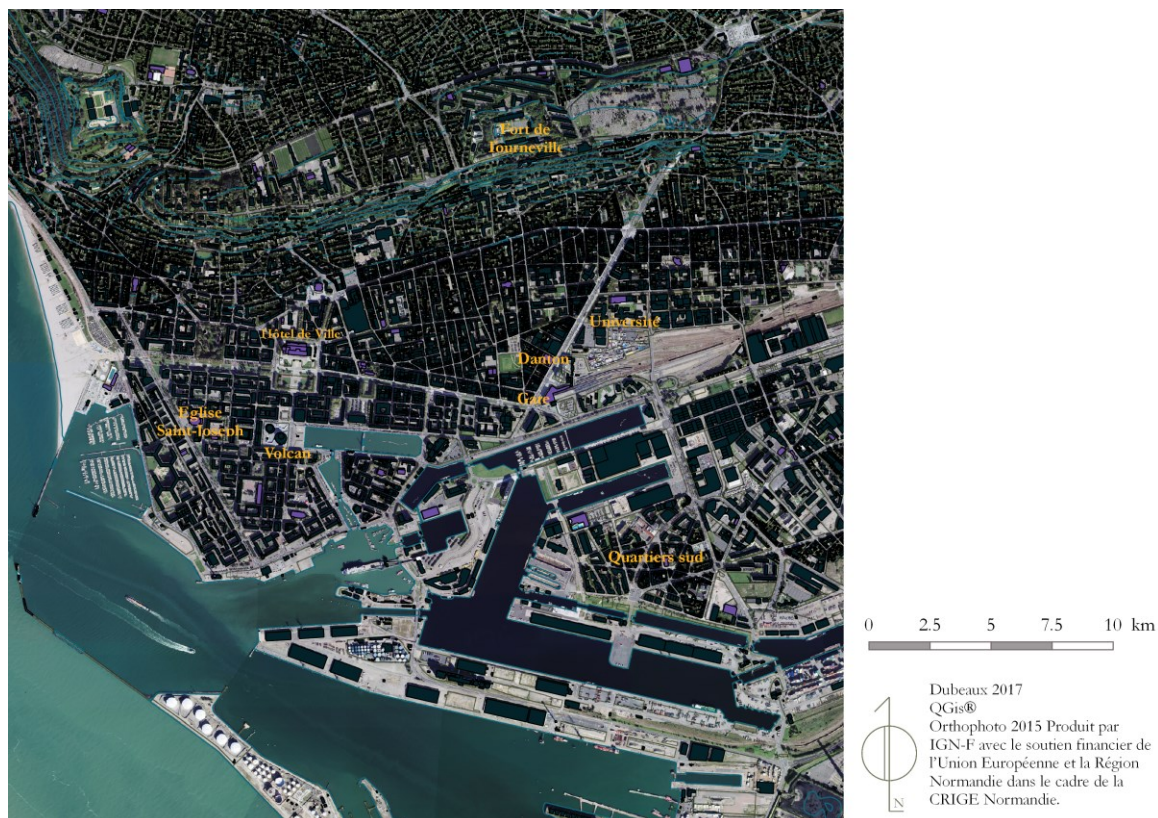
Paradoxalement et en raison même de l'effritement de l'assise économique, support d'un tel développement, il est indispensable -sinon urgent- de mettre en place les conditions du nouveau urbain.

...En d'autres termes, ce que le ralentissement de l'économie et de la progression démographique ne permettent plus, il faut le recréer sur les lieux mêmes de l'activité urbaine.

C'est à dire passer d'un stade de gestion à une phase de management de la ville.

... En d'autres termes, promouvoir la ville par le renforcement de son attractivité et l'amélioration de son image et ainsi recréer une dynamique, facteur d'une nouvelle croissance urbaine. » (AURH, 1984, E219, 36)

Ces dimensions d'image et d'attractivité se traduisent par la sortie d'opérations structurantes importantes, matérialisées surtout par le triptyque université/plage/maison de la culture du Volcan d'Oscar Niemeyer.



Carte 4 : plan de situation du Havre (ville basse)

Ces différentes opérations mettent toutefois un certain temps à sortir. Elles sont surtout le fait de l'acteur public tandis que les promoteurs privés restent quasi absents de la cité rouge. De manière emblématique, la ville reste ainsi à l'écart de la crise immobilière des années 1990. De la même façon, les grands investissements de l'État ne se font pas en priorité en direction du Havre ; concernant les transports et donc la politique de désenclavement de la région, elle se fait attendre d'une part en direction de Paris ; l'autoroute A13 reliant Paris à Caen est une des plus anciennes (1946), pourtant l'embranchement jusqu'au Havre (A131) date ainsi de 1993, tandis que la voisine balnéaire Deauville est desservie plus rapidement ; elle profite notamment de la liaison Rouen-Caen déclarée d'utilité publique dès 1967. D'autre part, l'attente est également longue dans la jonction entre cette partie de la Haute et Basse Normandie puisque l'A29 et le pont de Normandie ne sont construits qu'en 1995. Cette séparation séquanienne de plus de cinquante ans perdure pour bien des Havrais qui vont encore « de l'autre côté de l'eau ».

À l'arrivée du gaulliste Antoine Rufenacht en 1995 aux commandes de la mairie, l'action publique de la municipalité du Havre s'articule autour de quelques axes forts orientés par l'analyse faite de la décroissance démographique. Ces axes servent une politique d'attractivité résidentielle à destination d'une catégorie spécifique de population ; la perte d'habitants est en effet diagnostiquée comme le résultat d'un manque d'entrées sur le territoire de populations jeunes (20-40 ans) et non comme des sorties trop importantes. La désindustrialisation et l'enclavement relatif du Havre sont perçus comme des handicaps externes de ce territoire et mènent à ce dysfonctionnement, comme l'explique l'ancien maire du Havre, A. Rufenacht ;

« c'est absolument anormal [que le Havre perde des habitants], parce que toutes les villes du littoral, la Bretagne compris, de Menton jusqu'au Mont Saint-Michel voient leur population grimper, le littoral est à la mode, et c'est pas vrai pour tout le littoral de la Manche, on perd tous des habitants, de Dunkerque jusqu'au Mont-Saint Michel, (...) moi je vois deux raisons -mais on n'a pas trouvé de solutions - deux raisons, en ce qui concerne l'agglomération du Havre. La première c'est que l'essentiel des emplois étaient jusqu'à une date récente, et encore maintenant, des emplois industriels et portuaires, hors ce sont des emplois qui petit à petit disparaissent (...) et chez nous en plus au Havre, on n'a pas d'emplois tertiaires, on n'a pas d'emplois d'administration. (...), et une deuxième chose, peut-être encore plus importante, mais difficilement commandable. Aujourd'hui les gens sont mobiles, les couples, les femmes travaillent, les couples acceptent de travailler, l'un dans une ville l'autre dans une autre (...) et alors le Havre est très handicapé de ce point de vue-là, malgré sa proximité avec Paris, par une desserte ferroviaire déplorable. »  
entretien du 27.10.2016 avec A. Rufenacht (45'40-49)

Est ainsi mis en avant un enjeu de « rattrapage ». Un geste fort doit être fait en direction des investisseurs privés peu présents au Havre, comme nous l'explique une ancienne technicienne de la Ville :

« C'est sûr que l'équipe qui arrive en 95 elle a besoin de sortir des choses, elle a besoin des grues. Donc elle est prête à tout pour sortir des choses, et donc il y a des dossiers dans les cartons, il n'y a qu'à les sortir. Donc...de toute façon il y avait l'effet positif, subjectif, du changement, qui rassure l'investisseur, parce que peut-être que les négociations avec les investisseurs n'étaient pas si simples pour le PC. Mais je pense qu'il y avait un problème d'instruction et qu'il y avait aussi un problème...quand même ils étaient à mettre un carrefour au milieu du Havre ! » Entretien du 23.02.2017 (30'15-30'55)

Toutefois, cette politique s'insère également dans une certaine continuité ; d'une partie des équipes de techniciens, d'une dimension d'attractivité et d'image et d'un certain nombre de dossiers. En effet, des opérations phare des années 1990 sont la plupart du temps déjà « dans les cartons », de la ZAC Coty jusqu'à l'inscription au patrimoine de l'UNESCO du centre reconstruit ; déjà le label ville d'art et d'histoire était dans les circuits, porté par le responsable de l'urbanisme René Lahousse.





En effet, le bâtiment est décrit avant tout comme un lieu d'attraction pour des personnes en dehors du territoire, « des gens qui viennent d'ailleurs ». Le centre est décrit comme un outil pour « montre(r) le Havre », pour « faire venir du monde au Havre ». Il met en avant le territoire en faisant donc venir des personnes avec un savoir-faire. Nulle trace alors de la fonction première que devrait occuper ce centre, à savoir la possibilité pour toutes les personnes du territoire avec un savoir-faire innovant d'avoir un lieu d'expositions et de rencontres. C'est en cela que la visée toujours plus forte de l'extérieur à convaincre fait paradoxalement manquer la richesse du Havre.

Ces politiques tournées vers la croissance sont à mettre en lien avec un diagnostic non posé ou –tout du moins- une manière de poser le diagnostic. En centrant le déficit sur une question d'entrées sur le territoire, en particulier des jeunes, l'analyse mène à une difficulté à rayonner. L'action publique s'oriente donc naturellement vers une politique d'attractivité.

Son échec est alors synonyme de vicissitudes internes et en fait un enjeu politique ; son enrayement fait le sujet des campagnes électorales de manière récurrente, comme l'explique l'ancien maire du Havre, A. Rufenacht ;

« moi je critiquais beaucoup la municipalité précédente pour la perte de population, qui a été beaucoup plus importante de leur temps que de la nôtre, mais enfin, **nous**, [temps d'indécision] je ne suis pas arrivé à redresser la chose, ça c'est clair. C'est sans doute pour moi le bilan le plus négatif. Dans l'ensemble, ce que j'ai fait pendant 15 ans a été plutôt apprécié par la population et y compris par mes adversaires, mais sur ce sujet précis... » entretien du 27.10.2016 avec A. Rufenacht (49'20-50'10)

Ce jeu et enjeu politique transcende l'échiquier politique ; la ville du Havre passée à droite, c'est au tour de la gauche de s'offusquer face à la perte démographique, sous-entendant des ingérences.

« ...depuis plusieurs mois, les élus de la Porte Océane se livrent à une véritable partie de ping-pong s'agissant de la démographie, **la gauche accusant la droite d'en être le responsable, et vice-versa.**

« Cela fait trente-cinq ans que Le Havre perd des habitants », dégage Édouard Philippe, le député-maire UMP du Havre, qui « ne conteste pas le phénomène ».

« Le Havre se situe parmi les dix grandes villes qui perdent le plus d'habitants », n'en démord pas Laurent Logiou, conseiller municipal et vice-président régional socialiste, qui **reproche au maire du Havre de ne pas avoir inversé la tendance ces dernières années.** « Du temps, vous en avez eu depuis dix-neuf ans. Mais depuis dix-neuf ans, non seulement vous n'avez pas été capables d'enrayer le déclin mais il s'accélère et s'amplifie... Depuis quelques années, la ville ne perd pas 1 000 habitants mais près de 1 400. A un tel niveau, **on ne vous demande même pas d'inverser la tendance car vous êtes incapables de stopper l'hémorragie** », interpelle Laurent Logiou. » Paris Normandie « La ville du Havre perd toujours plus d'habitants » publié le 03 03 2014 [http://www.paris-normandie.fr/detail\\_article/articles/PN-1159756/la-ville-du-havre-perd-toujours-plus-dhabitants-1159756#.V184jr9DD-Y](http://www.paris-normandie.fr/detail_article/articles/PN-1159756/la-ville-du-havre-perd-toujours-plus-dhabitants-1159756#.V184jr9DD-Y)

Toutefois, la décroissance urbaine reste de l'ordre de l'élément de campagne utilisé par l'opposition, le déni perdure au-delà des changements de majorité comme l'illustre une ancienne technicienne de la Ville du Havre de 1991 à 2000 ;

« je vais vous dire franchement, on a été dans un déni total de la perte démographique, un déni.

- Jusqu'à quand ?

- Jusqu'à maintenant. » Entretien du 23.02.2017 (21'30-21'35)

Et en effet, dans le résumé non technique du PLU du Havre, approuvé en 2011, on peut encore lire à la suite du constat d'une perte démographique que :

« Les élus du territoire, volontaristes, souhaitent inverser la tendance pour retrouver en 2015 un niveau de population identique à celui de 1999. »

On observe donc toujours ce déni et l'idée que le renversement de cette tendance longue n'est l'affaire que de volonté. Ainsi, malgré l'apparente stabilité politique dont bénéficie le Havre, la reconnaissance de la décroissance urbaine et la mise en place de politiques adaptées n'a guère évolué depuis 1982

## Conclusion du chapitre 1

Dans ce chapitre liminaire, nous avons donc vu que la décroissance urbaine n'était pas uniquement réservée au territoire français. Au contraire, elle est une réalité internationale de plus en plus reconnue en tant que phénomène complexe et multiforme à la fois dans la sphère des chercheurs et dans celle des praticiens. Le phénomène relève de logiques également internationales, touche une multitude de territoires au-delà des frontières et des dynamiques d'urbanisation. Dans la reconnaissance de ce phénomène, quelques pays font office de pionniers, en particulier l'Allemagne qui bénéficie à la fois d'une reconnaissance nationale de la décroissance urbaine et de la mise en place de programmes opérationnels visant à restructurer les territoires concernés. Tandis que d'autres, au contraire, continuent de nier le phénomène. En France, la décroissance urbaine est très circonscrite à des territoires ruraux et d'anciens bastions industriels. L'indice de fertilité élevé dont bénéficie encore le pays ne permet pas davantage une réflexion nationale poussée. Face à ce mutisme, quelques voix parmi les chercheurs et certains acteurs privés (Florentin, 2015 ; Dormois et Fol, 2017) s'élèvent doucement, faisant progressivement changer la donne.

Insérée dans la considération française de la décroissance urbaine, la ville du Havre peine à sortir d'un imaginaire de croissance linéaire auquel elle ne correspond pas : sa décroissance est surtout analysée comme un dysfonctionnement réversible grâce à une politique, pourtant inadaptée, tournée vers l'attractivité de son territoire. Cette non-mise à l'agenda de la décroissance urbaine est fondée sur une croissance d'avant-guerre en partie fantasmée. Cependant, elle fait peut-être aussi écho à un positionnement et à des instruments nationaux orientés vers l'organisation de la croissance à la fois démographique et urbaine. C'est ce que nous allons voir plus précisément dans un deuxième chapitre, toujours dans une logique de mise en perspective du cas français avec celui de sa voisine d'Outre-Rhin.



## Chapitre 2

# Les instruments d'urbanisme français : une injonction à construire au contraire de l'Allemagne.

---

Dans un premier chapitre, nous avons situé la question de la décroissance urbaine en France et en Allemagne, mettant en avant une dissymétrie assez connue entre une prise de position encore très timorée, initiée surtout par les chercheurs, et au contraire une prise de conscience conséquente et opérationnelle. En France, la formalisation en problème collectif de la décroissance urbaine semble souffrir encore d'une absence de légitimité nationale. Alors que l'Allemagne, centrée sur des causes démographiques et donc inéluctables, a déjà mené un débat à l'échelle du pays, la France semble se focaliser exclusivement sur des causes économiques rendant la situation de décroissance réversible. Contrairement à l'Allemagne, le débat en France n'a guère lieu, reléguant le phénomène à un dysfonctionnement marginal et temporaire sans envisager sa généralisation. Au Havre, cette prise de position s'inscrit également localement par l'attachement à une croissance pourtant largement réécrite.

Toutefois, les instruments des politiques locales disponibles jouent peut-être ici également un rôle. En effet, cet attachement aveugle à la croissance pourrait être expliqué par la structuration des politiques locales et leurs liens avec leurs échelons supérieurs. En nous appuyant sur la théorie des instruments<sup>8</sup> développée en sciences politiques, nous proposons ici une lecture plus opérationnelle et technique portant sur l'émergence et le traitement de la décroissance urbaine. Nous avançons ici deux hypothèses ; d'une part, le débat peut-être lourdement plombé par l'absence d'instruments réellement formalisés qui permettraient de gérer la décroissance urbaine, absence y compris à l'échelle internationale. Sans remède apparent, il devient difficile d'avoir un positionnement officiel technique et politique traduit dans une action publique adaptée lorsque la question est encore spatialement circonscrite et limitée. D'autre part, cette position havraise n'est-elle pas également à relier à un positionnement national très empreint par des thématiques plutôt éloignées des considérations quotidiennes des villes en décroissance ? En particulier la thématique récurrente d'une crise du logement mais également celle émergente du développement durable n'orientent-elles pas plutôt les acteurs locaux vers une attractivité territoriale passant par la construction, notamment de logements ? D'autant plus qu'en France, un certain nombre d'instruments, en particulier de planification, sont issus de la croissance forte des Trente Glorieuses. Ils peuvent donc toujours être très orientés vers la réception d'une croissance urbaine pensée comme linéaire et infinie. Or, « toute part de l'action collective [est] formatée par des dispositifs existants » (Lorrain, 2004, 164).

L'objectif de ce deuxième chapitre est alors d'analyser l'articulation et les marges de manœuvre laissées entre des échelles nationales et les échelons locaux des deux côtés du Rhin. L'idée est de comprendre quelle est la place permise et prévue dans la mise à l'agenda locale du processus de décroissance urbaine par le biais des instruments d'aménagement et de planification existants. La question sous-jacente est de savoir de quelle façon ces instruments permettent ou non de penser la décroissance urbaine et dans quel sens ils structurent ce problème ; quels sont les effets des instruments sur la prise de conscience et le

---

<sup>8</sup> Je remercie ici particulièrement Alexandre Fruchart, doctorant à l'université de Paris IV, pour ses conseils de lectures fort judicieux.

traitement de la décroissance urbaine, c'est-à-dire quelle instrumentation selon le terme consacré par C. Halpern, P. Lascoumes et P. Le Galès (2014) ?

La problématique qui nous guidera tout au long de ces pages est donc la suivante ; quelles sont les possibilités de reconnaissance locale de la décroissance urbaine laissées par les instruments existants et leur structuration en France par rapport à l'Allemagne ?

Pour cela, nous procéderons en deux temps ; tout d'abord nous contextualiserons brièvement les structurations françaises et allemandes de l'aménagement du territoire, mettant en évidence les liens hiérarchiques unilatéraux ou plus complexes, et les malléabilités possibles ou non. L'enjeu est de mettre en miroir les forces et échelles en présence ainsi que leurs dynamiques d'évolution. Nous poursuivrons ce chapitre en mettant en perspective la politique locale française avec les instruments prévus par l'échelon national et leur inadéquation avec la décroissance urbaine. Nous procéderons alors en deux temps selon deux thématiques structurantes ; d'une part nous nous attacherons aux documents de planification et plus particulièrement à leur volet juridique à travers l'étude de textes législatifs c'est-à-dire les lois mais aussi des réponses ministérielles, des éléments de jurisprudence... Le deuxième volet qui nous occupera a trait aux finances locales en France, dont le squelette est principalement décidé par l'État centralisateur, mais qui reste très guidé par une pensée de la croissance. Ces deux éléments sont également primordiaux à mettre en dialogue car illustrent encore davantage les contradictions de l'État. Le Havre sera pris en exemple pour illustrer la difficulté à sortir d'un système qui laisse peu de place à une dynamique de décroissance urbaine voire est contreproductif à l'égard de ce type de villes, contrairement à l'Allemagne.

# I. État centralisé versus État fédéral : l'aménagement du territoire en France et en Allemagne

## I.1. Le système de planification français : un millefeuille indigeste (Geppert, 2017)

Le système de planification français est souvent décrit comme un millefeuille aux multiples couches dont les compétences et moyens dédiés sont assez flous. Ce système s'insère dans une structuration territoriale encore très marquée par un gouvernement centralisé malgré les successives phases de décentralisation débutées dans les années 1980. Nous verrons toutefois que l'État se retire progressivement de ce système, délaissant un rôle de redistribution au profit d'une concentration de la croissance en quelques pôles. Le relais est pris par les régions et métropoles (Geppert, 2017) alors que l'échelon local reste soumis à une logique hiérarchique exclusivement descendante et à un émiettement territorial encore très marquant.

Cette partie procède par échelons territoriaux, partant de l'État pour descendre jusqu'au plus local, mettant de côté l'échelle européenne certes structurante mais moins pertinente quant à notre sujet. Nous expliciterons ainsi grossièrement les différents territoires d'élaboration des documents de planification ainsi que les liens hiérarchiques dans lesquels ils s'insèrent. Ces quelques pages sont aussi l'occasion d'un point sur la réforme territoriale de ces dernières années, réforme qui n'est pas sans conséquence sur des travaux en géographie et en aménagement mais résulte d'un long processus (Ozouf-Marignier et Verdier, 2013). Un schéma récapitulatif est disponible à la fin de cette sous-partie.

### I.1.1. L'État planificateur ; un rôle plus ponctuel

L'intervention de l'État dans le champ de l'aménagement n'est pas nouvelle ; elle date de l'après-guerre, et était alors largement portée par un effort de reconstruction aux dimensions conséquentes. Cette intervention se traduisait dans un document pluriannuel, le Plan, caractérisé « comme une occasion de définir et de faire connaître à la Nation des lignes de force, des stratégies incontestables, des priorités insensibles aux aléas ». (Gaulle, 1994, 24) Ce type de document, peu flexible, est toutefois progressivement contesté, notamment à cause de son incapacité à prévenir les crises mais également par un engagement financier de l'État de plus en plus abscons. Ces plans sont également sujets à des enjeux politiques, fragilisés par des changements de majorité. Le VIII<sup>ème</sup> plan, qui devait courir de 1981 à 1985, est finalement qualifié dans le rapport du député Jean de Gaulle, de « mort-né ». Il est d'ailleurs remplacé par un plan intérimaire en 1982. Le XI<sup>ème</sup> plan (1993-1997), quant à lui, ne sera jamais adopté, et signe la fin définitive de ce type de document de planification nationale.

Si les lois de décentralisation ont fait émerger puis renforcé l'existence d'acteurs locaux, cela ne signifie pas pour autant que l'État délègue toutes ses prérogatives. Mais elles changent de natures et de principes. Les objectifs de l'État en matière d'aménagement du territoire sont toujours inscrits dans les différents codes, notamment le code de l'urbanisme et le code général des collectivités territoriales. Par ailleurs, l'ensemble des documents élaborés à d'autres échelles, s'ils ne sont plus directement de l'initiative de l'État, font l'objet d'un contrôle de légalité par ses représentants, en particulier les préfets (Geppert, 2015) ; afin d'être exécutoire, le document local doit être *a minima* transmis au préfet voire examiné par lui dans certains cas. Ce dernier compte par ailleurs parmi les personnes publiques associées (PPA)



dont la consultation est obligatoire tout au long de l'élaboration des documents (Annexe 2 : l'exemple de l'élaboration d'un PLU). Enfin, l'État a à sa disposition des instruments d'intervention puissants mais, plus que de simples outils, ces instruments tendent de plus en plus à définir exclusivement son action ; à l'occasion de la recodification du code de l'urbanisme de 2015, le juriste Michaël Revert remarque ainsi que « ces objectifs assignés à l'État ne sont pas définis par leur contenu, mais par les moyens juridiques dont il dispose pour les atteindre » (Revert M., 2016, 187). Ces moyens juridiques sont le projet d'intérêt général (PIG), les opérations d'intérêt national (OIN) et, mais de manière plus discutée, les Directives Territoriales d'Aménagement et de Développement Durables (DTADD). Ces instruments continuent de donner à l'État une possibilité d'intervention forte mais ponctuelle et localisée. En effet, les PIG sont des outils d'État créés en 1983 permettant d'imposer les vues nationales dans les documents locaux ; dès qu'un PIG est créé par l'État par un simple arrêté préfectoral le préfet avise le ou les communes concernées. Ces dernières ont alors un délai de 6 mois pour transformer leur document d'urbanisme en conséquence. Si tel n'est pas le cas, le préfet peut utiliser son pouvoir de substitution et agir directement. De la même façon, les OIN procèdent de l'intervention exceptionnelle de l'État ;

[ils sont] « destinés à lui permettre, tout à la fois, de déterminer les modes d'utilisation de certains périmètres jugés stratégiques et d'intérêt national et d'y exercer seul, par exception aux grands principes de la décentralisation dans ce domaine, les principales compétences d'urbanisme. » Seydou Traoré 2008 CEREMA <http://outil2amenagement.cerema.fr/operations-d-interet-national-oin-a669.html>

Le 3<sup>ème</sup> instrument à disposition de l'État -les Directives Territoriales d'Aménagement et de Développement Durables (DTADD)- mérite de plus amples discussions. En fait, le passage des Directives Territoriales d'Aménagement (DTA) aux DTADD symbolise plutôt un retrait de l'État au profit de l'échelon régional. En effet, les DTADD ne viennent qu'*a priori* prendre le relai des DTA créées par la loi Pasqua du 4 février 1995. Ces dernières étaient directement pensées comme des outils de définition et de respect des objectifs nationaux comme le réitère la DATAR quelques années suivant leur création ;

« La loi du 7 janvier 1983 a opéré un transfert des compétences en matière d'urbanisme au profit des communes. Il appartient donc à ces dernières de fixer les règles d'utilisation des sols dans le cadre d'une planification du développement du territoire communal. Pour autant, les communes ne sont pas "propriétaires" de leur territoire, et, selon l'article L. 110 du code de l'urbanisme, ce dernier relève bien d'une compétence partagée. Cette compétence s'inscrit ainsi dans le cadre des objectifs nationaux de l'aménagement et de l'urbanisme qu'il appartient à l'État de déterminer. Le respect de ces objectifs s'impose aux communes parce qu'ils constituent autant de contraintes qui dépassent le seul intérêt local. Si ces objectifs nationaux ont vocation à être définis par les DTA, ils le sont également (et ce, avant même leur création) au travers des lois d'aménagement et d'urbanisme (LAU) de manière générale ou, de manière ponctuelle, par le biais des PIG. Ainsi, avant même la création des DTA par l'article 4 de la LOADT, l'élaboration des règles locales d'urbanisme faisait l'objet d'un encadrement normatif venant réduire leur liberté d'appréciation. » (DATAR, 1998, 12-13)

La procédure des DTA est définie par la circulaire du 9 mai 1995. Ainsi, c'est un comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) qui élabore la DTA et désigne un préfet coordonnateur. À partir de 1999, cette initiative est partagée avec les régions. Leur approbation s'effectue en haute instance ; par décret en Conseil d'État après avis du Conseil national d'aménagement et de développement du territoire. Les DTA sont remplacées par les DTADD via la loi du 12 juillet 2010 dite loi Grenelle 2, notamment à cause de leur complexité et de la longueur de leurs procédures.

Toutefois, selon l'avocat P. Hocreître (2011), il s'agit d'une modification profonde de l'outil voire plus précisément d'une régression et non d'un simple verdissement ou actualisation des DTA que pourrait sous-entendre le vocable « développement durable ». Si la portée de cet outil à l'élaboration longue et complexe peut être débattue, on retiendra ici deux éléments. D'une part, les DTADD n'explicitent plus localement les lois nationales que sont les lois littoral et montagne. D'autre part, le lien hiérarchique établi avec les documents d'urbanisme locaux est cassé, les DTADD bénéficiant désormais d'une opposabilité indirecte via les PIG, ne laissant à l'État qu'une place sporadique et ponctuelle. En creux, on peut voir ici une montée en puissance de l'échelon régional, analyse renforcée par la redéfinition des schémas régionaux et par le renforcement des plans État-région. Dans cette montée en puissance, l'État s'impose dans un rôle d'organisation et de restructuration des échelons territoriaux locaux et régionaux mais non comme acteur direct de la définition de plans d'aménagement. Ce désengagement est ainsi visible par le caractère désormais prescriptif des schémas élaborés à l'échelle régionale.

### 1.1.2. La région, de nouvelles prérogatives fortes

L'échelon régional était censé prendre de l'ampleur depuis longtemps dans le système français, *a minima* il devait être l'échelon de planification à la suite de la première vague de décentralisation. Les plans État-Région allaient dans ce sens. Quarante ans plus tard, on assiste enfin à une montée en puissance de cet échelon territorial, parallèlement à celui des métropoles ;

« Between 2010 and 2015, a series of laws modified the institutional architecture. (...) Rescaling occurred: planning competences and resources that has been spread across all levels of government, from the municipalities to the national level, became concentrated at the national level of municipal groupings, in particular the metropolises, and regions. » (Geppert, 2017, 232)

Ainsi, le schéma régional de développement territorial (SRADT) apparu en 1983 et plusieurs fois modifié,<sup>9</sup> a été remplacé par le Schéma Régional d'Aménagement de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) via la loi NOTRe du 7 août 2015. Ce schéma est surtout composé d'objectifs sur un nombre étendu de domaines. En effet, il a pour but de fixer

« les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité et de développement des transports, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets. » (loi NOTRe, art.10)

Les SRADDET sont d'ailleurs complétés dans leur volet économique par les schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII). Si ces documents ne sont pas directement des documents d'urbanisme régis par le code de l'urbanisme, ils ont toutefois un impact spatial fort nécessitant de les considérer précisément ; selon les parties du SRADDET, les documents d'échelon inférieur (SCoT, PLU(i) et cartes communales) doivent le prendre en compte voire se rendre compatibles avec lui. Ce n'était pas le cas de son ancêtre, le SRADT qui n'avait qu'un rôle incitatif et

---

<sup>9</sup> Le SRADT était régi par l'art. 34 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 portant répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, modifié par les lois Pasqua (4 février 1995) et Voynet (25 juin 1999)

dont l'élaboration n'était pas obligatoire.<sup>10</sup> Sortent toutefois de ce cadre général la région Île de France, la Corse et les régions d'Outre-mer dont les documents<sup>11</sup> font de longue date office de documents de planification puissants. On remarque toutefois que c'est désormais l'égalité le maître mot de ces schémas, au détriment d'une possible équité.

Cependant, le rôle croissant des régions se heurte progressivement à la montée en puissance d'un nouveau type d'EPCI, les métropoles. Cet échelon local est le signe d'un remaniement territorial de longue haleine des municipalités, de leur groupement et des documents de planification qui les accompagnent. Mais c'est également l'indice d'une transformation de l'aménagement du territoire et de son passage d'une visée redistributrice à une concentration de la croissance.

### 1.1.3. L'échelon local : face à un morcellement communal problématique, la montée en puissance de l'intercommunalité.

Les documents de planification et d'urbanisme locaux ont fait leur entrée en France par la loi d'orientation foncière (LOF) de 1967. Il s'agit en premier lieu des Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) qui doivent ainsi

« fixer les orientations fondamentales de l'aménagement des territoires intéressés, notamment en ce qui concerne l'extension des agglomérations (...). Ces schémas directeurs déterminent, en particulier, la destination générale des sols, le tracé des grands équipements d'infrastructure, l'organisation générale des transports, la localisation des services et activités les plus importantes ainsi que les zones préférentielles d'extension et de rénovation. » (LOF, art.12)

Les Plan d'occupation des sols (POS) viennent compléter cet édifice ;

« [ils] fixent, dans le cadre des orientations des schémas directeurs, s'il en existe, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire. » (LOF, art.13)

Empreints avant tout d'une logique d'extension, ces deux types de documents sont progressivement modifiés tout au long de la deuxième moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, pour être ensuite entièrement restructurés par la loi de Solidarité et de Renouvellement (SRU) de 1999. Cette loi marque notamment le passage d'une logique d'extension au modèle de la ville compacte (Goze, 2002) sur lequel nous reviendrons (chapitre 3). De plus, dans la suite des injonctions du rapport du conseil d'État (1992), la loi SRU clarifie leurs liens hiérarchiques (une compatibilité) ainsi que leurs échelles d'intervention ; un groupement de communes pour le SDAU dorénavant baptisé Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) et la commune pour le POS désormais appelé carte communale ou Plan local d'Urbanisme (PLU) selon les cas de figure. Le PLU sera rapidement potentiellement élargi aux territoires des EPCI devenant alors un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi). S'ajoutent à ces documents de planification les documents sectoriels que sont en particulier les plans locaux de l'habitat (PLH) et les plans de déplacements urbains (PDU).

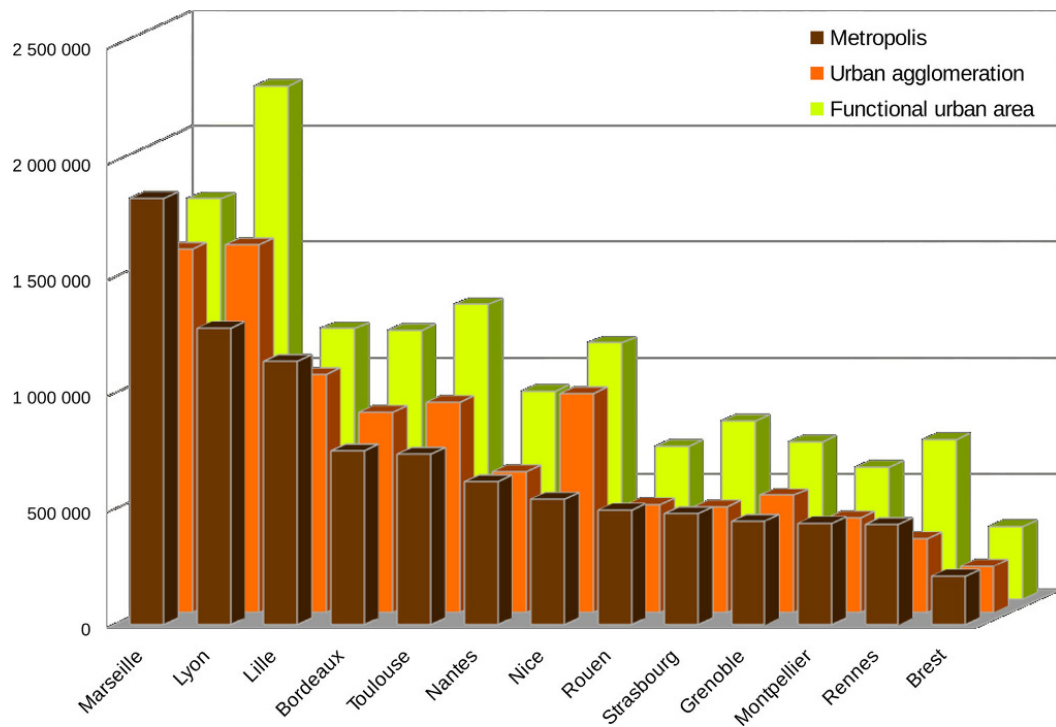
---

<sup>10</sup> Et effectivement, en 2014, 12 régions avaient finalisé leur document, 5 étaient en cours d'élaboration, 3 n'étaient pas engagées dans une telle démarche

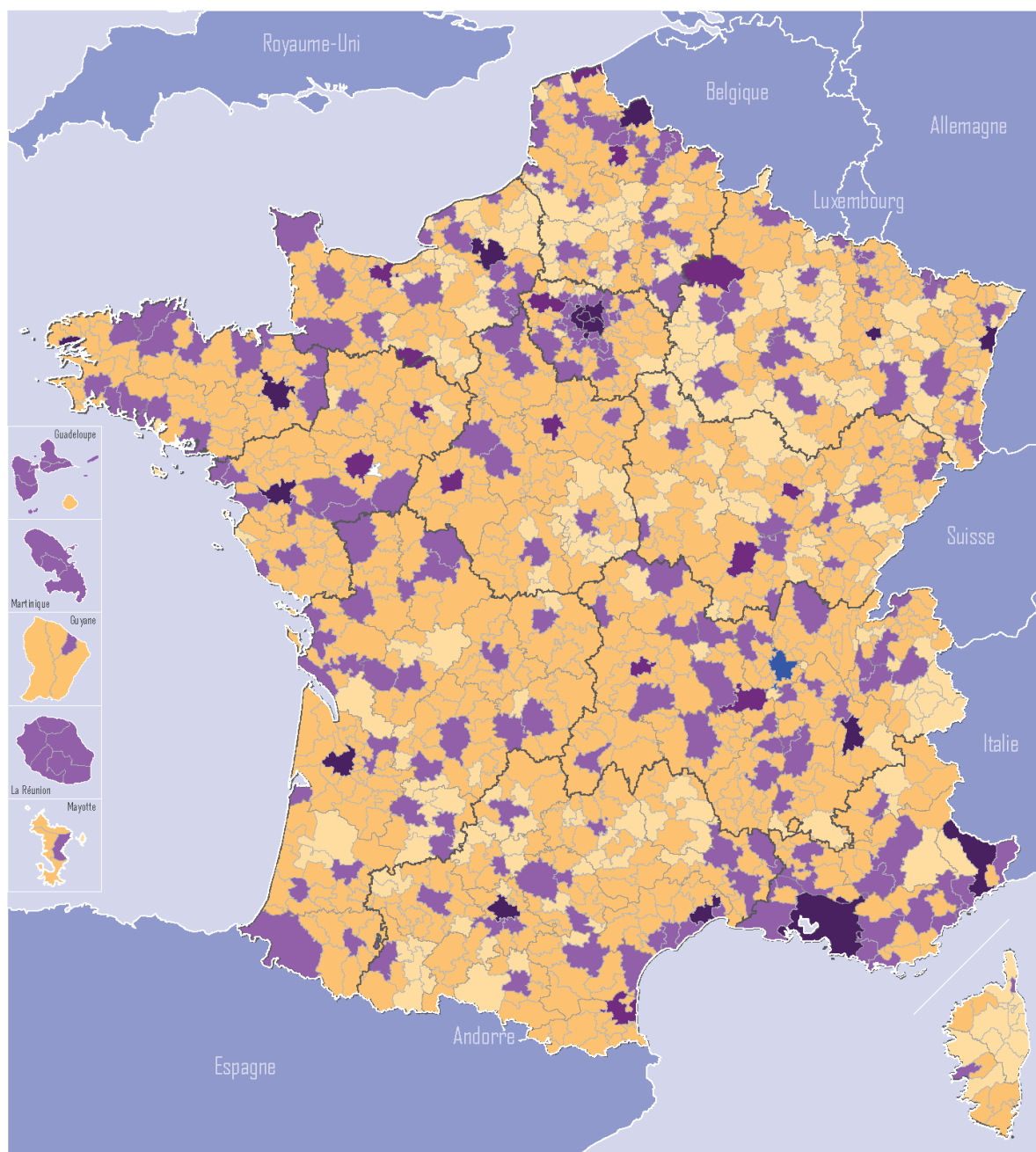
<sup>11</sup> Il s'agit respectivement du Schéma directeur de la région Île de France (SDRIF), du Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC) et des Schémas d'aménagement des régions d'Outre-mer (SAR).

Toutefois, les échelons territoriaux peinent à être rationalisés malgré la recherche systématique d'un territoire adéquat à l'aménagement du territoire questionnant sans relâche la notion de bassin de vie. Cet état perpétue un morcellement inédit à l'échelle européenne ; en 2005 la France comptait 36 658 communes contre 76 000 dans l'ensemble de l'Union européenne la même année. Depuis la création des communes par la Révolution française, des essais de réformes se sont évidemment succédé, avec des réussites contrastées et relatives. Ainsi, la loi Marcellin du 16 juillet 1971 tentait de mettre en place des fusions communales forcées sur fond de structuration de la planification locale mais également de rationalisation menée dans les autres pays européens. Cette loi essuie un premier échec relatif puisqu'au maximum un petit millier de communes opteront pour ces associations/fusions. Plus récemment, la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 devait déboucher sur la fusion de communes par le biais des communes nouvelles. Cette décision, prise par l'État, est mal accueillie localement et ne permet pas plus une rationalisation des territoires municipaux. La loi Pélissard-Pirès-Beaune du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes, reprend la notion de commune nouvelle en ajoutant des incitations financières. Élaborée par l'association des maires de France (AMF), cette mesure semble prendre un chemin plus prometteur. L'Insee recense ainsi le regroupement de 1 090 communes en 317 communes nouvelles en 2015 et de 670 communes en 200 nouvelles en 2016. En tout, au 1<sup>er</sup> janvier 2016, avec ses 35 798 communes, la France passe péniblement sous la barre symbolique des 36 000. Mais un certain nombre de ces territoires reste de petite taille, la moyenne se situant à 1 779 habitants par commune en 2016 ce qui signifie bien souvent de faibles moyens d'ingénierie.

C'est toutefois l'option de l'intercommunalité qui est réellement choisie comme moyen d'action, comme l'illustre la montée en puissance des EPCI à fiscalité propre depuis la loi Chevènement du 12 juillet 1999 et dernièrement la création du statut de métropole. Ainsi, la loi ALUR du 27 mars 2014 a d'une part achevé la longue survie des POS. D'autre part, elle visait à rendre obligatoire la compétence de planification à l'échelle intercommunale, le PLUi devenant ainsi la norme, tandis que la loi du 16 décembre 2010 a mis en place des schémas départementaux de coopérations intercommunales (SDCI) redessinant le territoire par le biais des préfets. Cependant, des barrières et obstacles se dressent également sur la voie de l'intercommunalité comme échelle de planification spatiale ; face à la pression des échelons politiques locaux, a été aménagée dans la loi une possibilité d'évitement du transfert automatique de compétence au 27 mars 2017 ; si 25% des communes représentant 20% de la population ont délibéré négativement dans un délai de trois mois précédant le 27 mars 2017, alors la compétence de planification n'est pas transférée au niveau intercommunal. Ces minorités de blocage politique ont ainsi été utilisées, y compris dans des territoires relativement grands. C'est le choix qu'a fait la communauté d'agglomération du Havre ; chaque commune de l'EPCI garde ses prérogatives quant aux documents de planification. Enfin, la loi du 27 janvier 2014 portant sur la modernisation de l'action publique territoriale et l'affirmation des métropoles (dite loi MAPTAM) a créé un nouveau type d'EPCI à fiscalité propre ; les métropoles. Actuellement au nombre de 14 - desquelles on compte Rouen- elles ont des compétences renforcées, parfois normalement dévolues à la région ou au département. Elles restent toutefois de taille trop petite et ont tendance à reprendre des structures territoriales préexistantes au lieu de créer une nouvelle échelle plus cohérente (Geppert, 2017).



Graphique 1 : Population des 14 métropoles comparée aux agglomérations et aires urbaines, issu de Geppert, 2017, 235



**LES DIFFERENTS TYPES DE GROUPEMENTS A FISCALITE PROPRE**

<p><b>Métropole</b></p> <p>Nombre : 14</p> <p>Nombre de communes : 706</p> <p>Population totale regroupée : 15 644 785</p>	<p><b>Communauté urbaine</b></p> <p>Nombre : 15</p> <p>Nombre de communes : 624</p> <p>Population totale regroupée : 3 765 641</p>	<p><b>Communauté d'agglomération</b></p> <p>Nombre : 219</p> <p>Nombre de communes : 7 282</p> <p>Population totale regroupée : 23 962 577</p>	<p><b>Métropole de Lyon</b></p> <p>Nombre : 1</p> <p>Nombre de communes : 59</p> <p>Population totale regroupée : 1 374 964</p>
<p><b>Communauté de communes à fiscalité professionnelle unique</b></p> <p>Nombre : 775</p> <p>Nombre de communes : 19 978</p> <p>Population totale regroupée : 18 961 921</p>	<p><b>Communauté de communes à fiscalité additionnelle</b></p> <p>Nombre : 243</p> <p>Nombre de communes : 6 762</p> <p>Population totale regroupée : 3 852 553</p>	<p><b>Communes isolées</b></p> <p>Nombre de communes : 5</p> <p>Population totale regroupée : 22 473</p>	

Sources : Direction Générale des Collectivités Locales - Ministère de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales, Ministère de l'Intérieur / Insee (Population totale en vigueur en 2017 - millésimée 2014)

© IGN - 2016 / Tous droits réservés

Cartographie : DGCL - DESL / Février 2017  
Impression :

**Carte 5 : État de l'intercommunalité à fiscalité propre au 1er janvier 2017,  
Issue de [banatic.interieur.gouv.fr](http://banatic.interieur.gouv.fr)**

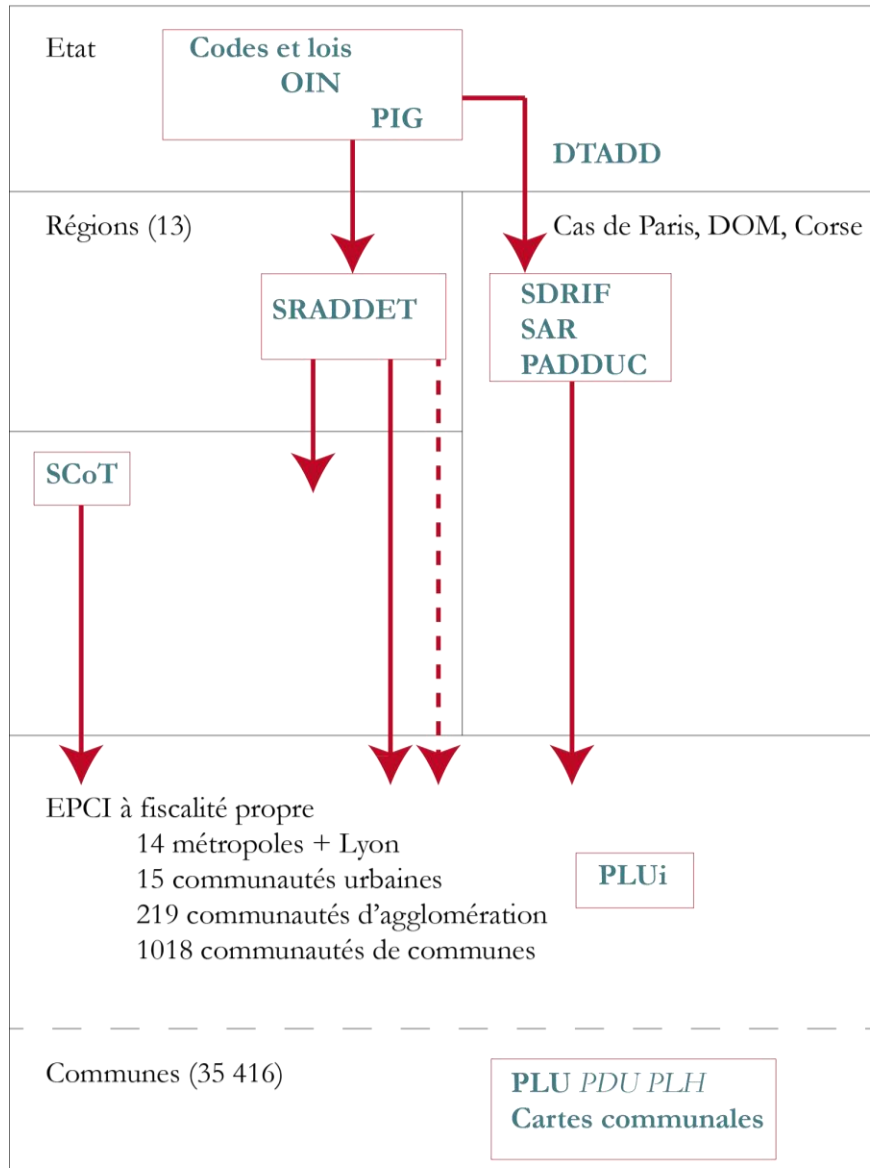
On remarque donc une structuration complexe du territoire administratif français et des acteurs territoriaux compétents en termes de planification. Cette structure suit toutefois une logique

descendante récurrente, de l'État jusqu'à l'échelon local sans que ce dernier n'ait un droit de regard efficient sur la structuration des documents des échelons supérieurs. Par ailleurs, le retrait progressif d'un État centralisé en tant qu'acteur direct de l'aménagement du territoire et cette rationalisation administrative se font au profit d'une compétitivité accrue entre les territoires et non plus une logique de redistribution comme le souligne A. Geppert ;

« Disparities between the winners (metropolitan cores) and the losers (small and medium-sized cities, urban and rural peripheries) continued to increase. Planning objectives have moved from a redistributive approach (ensuring balanced territorial development) to a growth-oriented policy (enhancing metropolitan potentials). » (Geppert, 2017, 230)

Cette nouvelle logique laisse donc peu de place à des territoires en crise structurelle que sont les territoires en décroissance.





**SRADDET** Document de planification

Etat Echelon territorial

- - - - -> Liens : prise en compte

—————> Liens : compatibilité

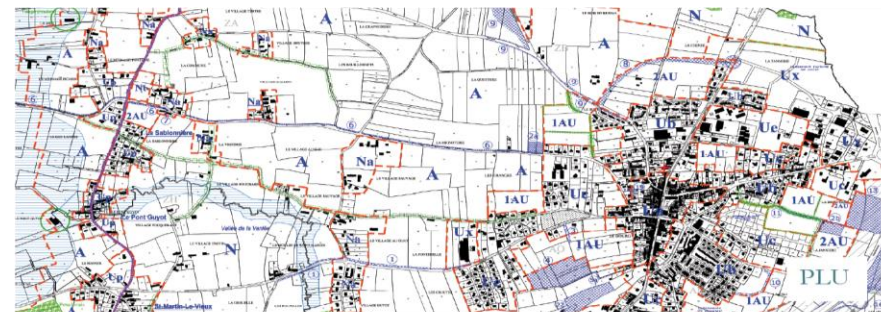


Figure 5 : Résumé du système de planification français, de ses instruments et de sa structuration territoriale, Dubeaux 2017



## I.2. Le système de planification allemand : la puissance de l'échelon local

Le système administratif allemand ne s'émancipe pas davantage du modèle en millefeuille assez connu des Français, modèle rendu encore plus complexe par un système fédéralisé. Il rencontre également des problématiques récurrentes comme celles de la consommation foncière et de la concurrence locale. De plus, la complexité territoriale allemande pose aussi la question d'une unicité allemande hypothétique quant à son système de planification :

« It is thus clearly questionable to speak of one German planning system even when only referring to the formal institutional system, and still more questionable when the focus is on planning practice. The domestic planning cultures as styles of planning practice can hardly be reduced to a single national denominator, as they differ vertically according to planning levels and horizontally according to spatially relevant policy fields, as well as - last but by no means least - territorially according to Länder, regions and municipalities. » (Blotevogel, Danielzyk et Münter, 2014, 105)

Toutefois, les échelons territoriaux allemands, plus grands, ainsi que les instruments de planification ou d'aménagement sectoriels laissent une place à certaines innovations, y compris dans la problématique de la décroissance urbaine. Dans cette sous-partie, nous reviendrons donc sur le système de planification allemand et son fonctionnement en millefeuille, fonctionnement qui reste à distinguer du cas français en particulier par sa dimension de rétroactivité et de subsidiarité mais également par la taille des échelons locaux. Ainsi, nous contextualiserons et justifierons un focus sur les politiques publiques locales de nos cas d'études.

Nous suivrons ici une logique du général au plus local, déclinant pour chacun des échelons territoriaux, leurs instruments quant à la planification spatiale et leurs spécificités par rapport au cas français. Un schéma récapitulatif est disponible à la fin de cette sous-partie.

Au sommet du système allemand, se trouve l'État fédéral. L'État recoupe l'ensemble du territoire allemand réunifié depuis 1991, organisé sur le modèle existant sous la République Fédérale Allemande, la RFA. Il s'agit bien ici d'un transfert d'un système sur un autre pensé ;

« Lors de la réunification, les politiques publiques ont misé sur la « normalisation » des institutions, le rétablissement des règles de l'économie de marché et de la démocratie pluraliste. En matière d'aménagement du territoire, les gouvernements successifs ont fait l'hypothèse qu'une fois les diagnostics posés, les besoins spécifiques identifiés et les moyens financiers mobilisés, l'application des instruments européens, fédéraux et régionaux existants, pensés dans et pour le contexte occidental, suffirait à résorber l'écart entre l'est et l'ouest. » (Hirschhausen et Lacquement, 2007, 18)

Certains sont allés jusqu'à décrire ce transfert dans le sens le plus colonial du terme, celui d'une domination et d'un démantèlement décidé de l'extérieur (Dümcke et Vilmar, 1996). Nous retrouverons cette logique de transfert à toutes les échelles d'organisation territoriale mais également dans la pratique et mise en place d'instruments et dans les acteurs de leur application. Nous y reviendrons plus précisément dans nos cas d'étude (chapitre 4).

Concernant l'aménagement du territoire, c'est à l'échelle nationale qu'un cadre juridique est établi, en particulier la loi d'aménagement du territoire, la ROG (*Raumordnungsgesetz*) et le code de la construction, le BauGB (*Baugesetzbuch*). On observe une organisation très généraliste de l'aménagement

fondée sur quelques grands principes comme le développement durable. En complément, mais plus récemment, des plans généraux (les *Raumordnungspläne*) sont possibles. Ils restent toutefois très délimités et encadrés par le paragraphe 17 de la ROG ; ils concernent principalement les grandes infrastructures de transport (aéroports, ports fluviaux et maritimes...) et les grandes zones économiques. C'est notamment le cas du territoire terrestre et maritime de la mer du Nord à proximité de Brême.

Toujours est-il que dans ce modèle et dans la logique d'une unification tardive (1871) et d'une Réunification récente (1991), l'État allemand ne bénéficie pas d'un pouvoir fort sur l'usage des sols, *a contrario* de l'État centralisateur français. Le professeur de sciences politiques A. Benz remarque ainsi que « la création de l'Empire de 1871 résulte de l'union entre les gouvernements des *Länder*, sous la conduite de la Prusse » (Benz, 2001, 2) et non donc de leur asservissement. Il note toutefois tout le poids des politiques d'imbrication des échelles administratives, conduisant à ce qu'il appelle une démocratie de négociation, sujette aux turbulences et paysage politiques. Face à l'État et à son *Bundestag* se trouvent les *Länder*, c'est-à-dire les gouvernements fédérés. Ils sont représentés au *Bundesrat* et constituent donc des acteurs avec une réelle puissance

C'est cet échelon inférieur qui structure fortement le système allemand. Les *Länder* sont créés par la loi fondamentale de la RFA du 23 mai 1949 (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*), et ont, selon l'article 70 de la loi, toutes les compétences quant à l'édiction de normes si elles ne sont pas attribuées expressément au *Bund*. À la suite de la Réunification, six autres *Länder* sont créés en Allemagne de l'Est, leur création tardive leur valant le nom de nouveaux *Länder*. Ils viennent compléter un édifice de 16 *Länder* au total aussi appelées les *Flächenländer*, de *Flächen* le sol. C'est en effet cet échelon qui détient les droits fonciers, c'est-à-dire, selon la cour constitutionnelle ;

« les normes qui ne relèvent pas du droit privé et régissent le rapport des hommes au sol. De cela procèdent des attributions législatives dans les domaines suivants : droit de la planification urbaine, droit du remembrement parcellaire, droit de l'évaluation foncière, droit de l'équipement et droit de la mutation foncière. » (cité par Rossi, 2009).

Ces gouvernements fédérés sont ainsi responsables de la structuration de leur territoire. Ils promulguent chacun une loi, la *Landesplanungsgesetz*, qui vient compléter les prérogatives nationales et les préciser à l'échelle du *Land*. Ces gouvernements interviennent également via un plan, le *Landesentwicklungsplan* (LEP), en lien avec les grands principes étatiques décrits précédemment. Ce plan a donc un rôle à la fois de coordination des différentes politiques existantes et en même temps de guide voire de structuration des plans aux échelles inférieures :

« The *Länder* issue planning acts pertaining to the organization of spatial planning on the state level and regional level. The *Länder* substantiate the principles of spatial planning stipulated on the federal spatial planning level both sectorally and spatially in their spatial planning plans, and formulate goals and strategies for spatial development in their individual territories. The *Länder* spatial planning plans thus serve, on the one hand, to coordinate spatially relevant sectoral planning on the *Länder* level and, on the other hand, to specify guidelines for spatial development on the lower levels. » (Blotevogel, Danielzyk et Münter, 2014, 85)

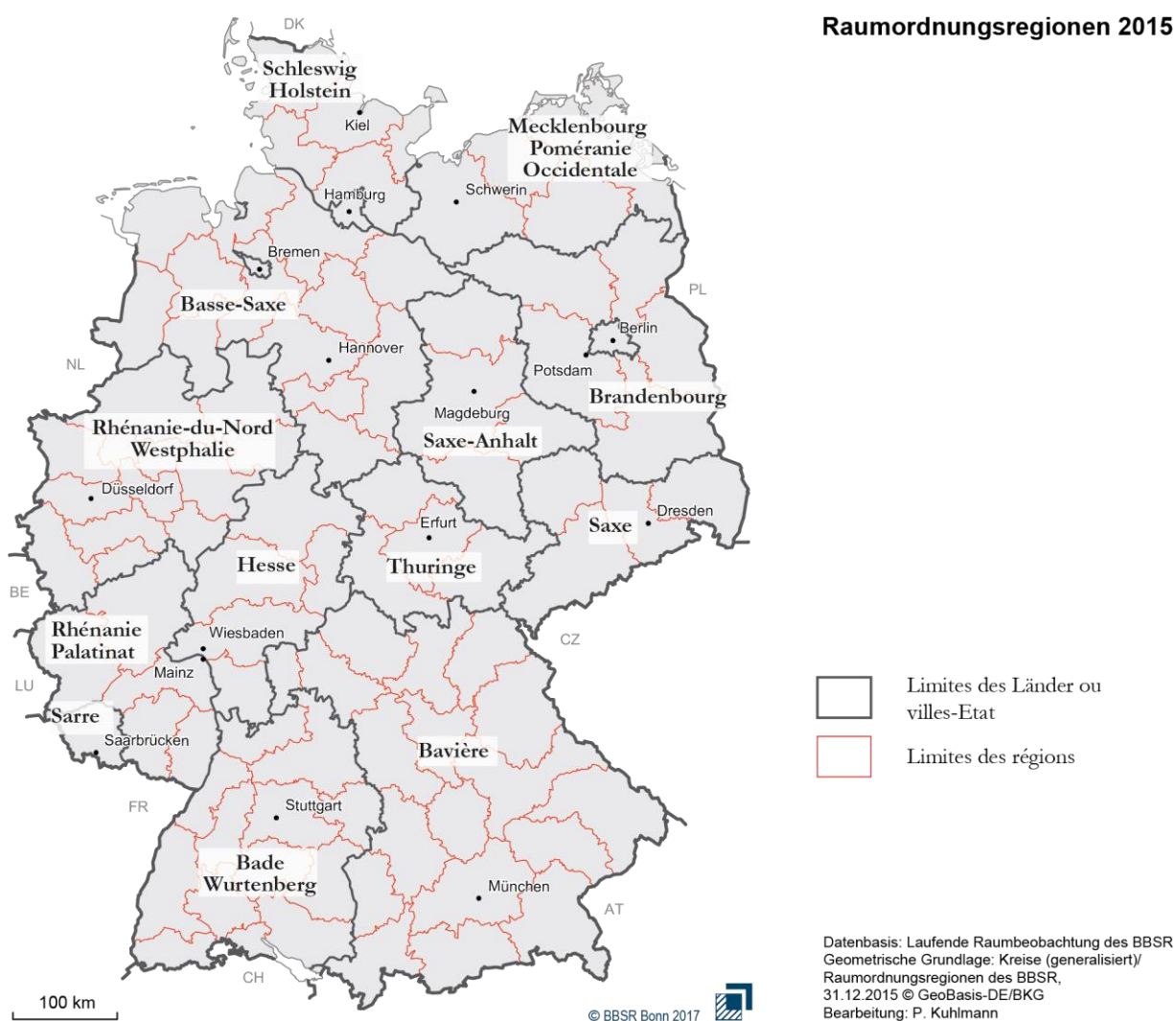
Dans ce document sont notamment mis en avant les infrastructures mais également le réseau urbain et les destinations d'usages de vastes zones, qu'il s'agisse d'activités prioritaires ou de zones de protections. Des axes importants sont développés comme celui du climat, du développement urbain... Se dégagent ainsi un certain nombre d'enjeux et de stratégies à moyen terme. Par exemple, le LEP de la région de

la Saxe-Anhalt où se trouve Halle est adopté depuis 2010 et comprend des objectifs à l'horizon de 2020 en ce qui concerne les actions en faveur du climat. Ce plan est toutefois pensé en lien avec les plans régionaux, les *Planungsregionen*, notre échelon suivant.

Complexe et ambigu, l'échelon régional est également issu du système administratif de la RFA. Créé en 1981, il ne prend que récemment un nouvel essor et ne doit pas être confondu avec les *Länder*, territoires dans lesquels les régions s'insèrent mais qu'elles divisent de 4 à 18 entités. Ce chiffre extrême correspond exclusivement à la Bavière. Ces régions recouvrent donc l'ensemble du territoire allemand, tout en respectant les limites administratives des 16 *Länder*, elles sont constituées d'un ensemble de *Landkreise*, les cantons et de *kreisfreie Städte*, les villes dites libres, c'est-à-dire qui « ne dépend[ent] pas d'un *Landkreis* et gère[ent] donc [leurs] affaires en pleine autonomie. » (Kistenmacher et Crastes, 2016)

Depuis les réformes institutionnelles locales de Saxe-Anhalt et de Saxe, les *Kreisgebietsneugliederungsgesetz*, conduites respectivement en 2007 et 2008, ces régions sont au nombre de 96. C'est un échelon qui gagne du poids grâce à sa pluralité et à son rôle d'interface. Ainsi, selon C. Queva ;

« la "région d'aménagement" ou "de planification" se définit à la fois comme un *objet d'aménagement* en tant qu'échelon-relais des politiques de planification spatiale du *Land*, et comme un *cadre pour l'aménagement*, en tant que structure de coordination de projets locaux. » (Queva, 2007, 43).



Carte 6 : Les limites administratives allemandes en 2015, BSSR 2017

Si des disparités dans ce système existent à la marge, trois exceptions sont remarquables dans ce schéma général, celles des trois villes-États que sont Berlin, Hambourg et Brême. Pour des raisons historiques liées soit à la toute puissance des villes hanséatiques soit à la position de Berlin comme capitale de la Prusse, ces villes ont connu une structuration administrative différente. Ces *Länder* bénéficient encore aujourd'hui d'une grande puissance liée à l'unification, sous leur giron, de plusieurs échelles territoriales et donc de plusieurs pouvoirs. Dans ces trois cas, les *Länder* cumulent donc à la fois les pouvoirs des gouvernements fédérés, des régions et de l'échelon municipal.

Enfin, pour revenir à notre schéma général, l'échelon plus local présente une multitude d'entités distinctes, des *Kreise*, les arrondissements, *Kreisfreiestädte*, les villes libres, *Gemeinden*, les communes, voire *Gemeindenverbände*, les groupements de communes, ce qui pousse B. Giblin à déclarer ;

« si le territoire allemand est bien structuré autour de seize capitales régionales, il faut aussi y associer un ensemble complexe de niveaux administratifs inférieurs plus ou moins étendus et imbriqués les uns dans les autres. » (Giblin, 2015, 69)

Les *Gemeindenverbände* sont ainsi, en quelques sortes, des groupements de communes qui recouvrent bien souvent des territoires plus ruraux. Toutefois, malgré cette diversité, la structuration locale allemande est loin de ressembler au cas français, la réforme territoriale des années 1970 en RFA, relayée dans les années 2000 en ex-RDA, a permis la consolidation d'entités locales plus vastes, avec des moyens financiers plus élevés. J.-M. Woehrling dans l'annexe IV du rapport du conseil d'État de 1992, qualifie déjà la réforme territoriale des années 1970 d'« énergique », le nombre de communes passant de 24 400 à 9 000. C'est à cette époque que paraît la loi Marcellin en France. Au 31 décembre 2015, le nombre de communes allemandes était ainsi de 11 165 (contre 35 885 communes en France au 1<sup>er</sup> janvier 2016) représentant, en dehors des territoires spécifiques d'Hambourg, Brême et Berlin, une moyenne d'environ 10 566 habitants par communes et de 44,5 km<sup>2</sup> - contre 14,9 km<sup>2</sup> en France (Dumont, 2014). Les communes allemandes, de grandes tailles, ont alors des capacités techniques et financières bien supérieures à celles des communes françaises, comme le remarquaient déjà Comby et Renard :

« Il existe autant de communes en France que dans tous les autres pays d'Europe réunis. Le territoire de la moindre des villes moyennes est souvent réparti entre six ou dix communes. Le pouvoir communal à la française serait qualifié en Allemagne de pouvoir de quartier. » (Comby et Renard, 1996, 58)

Par ailleurs, la force des communes allemandes est renforcée par les trois grands principes inscrits dans le droit allemand ;

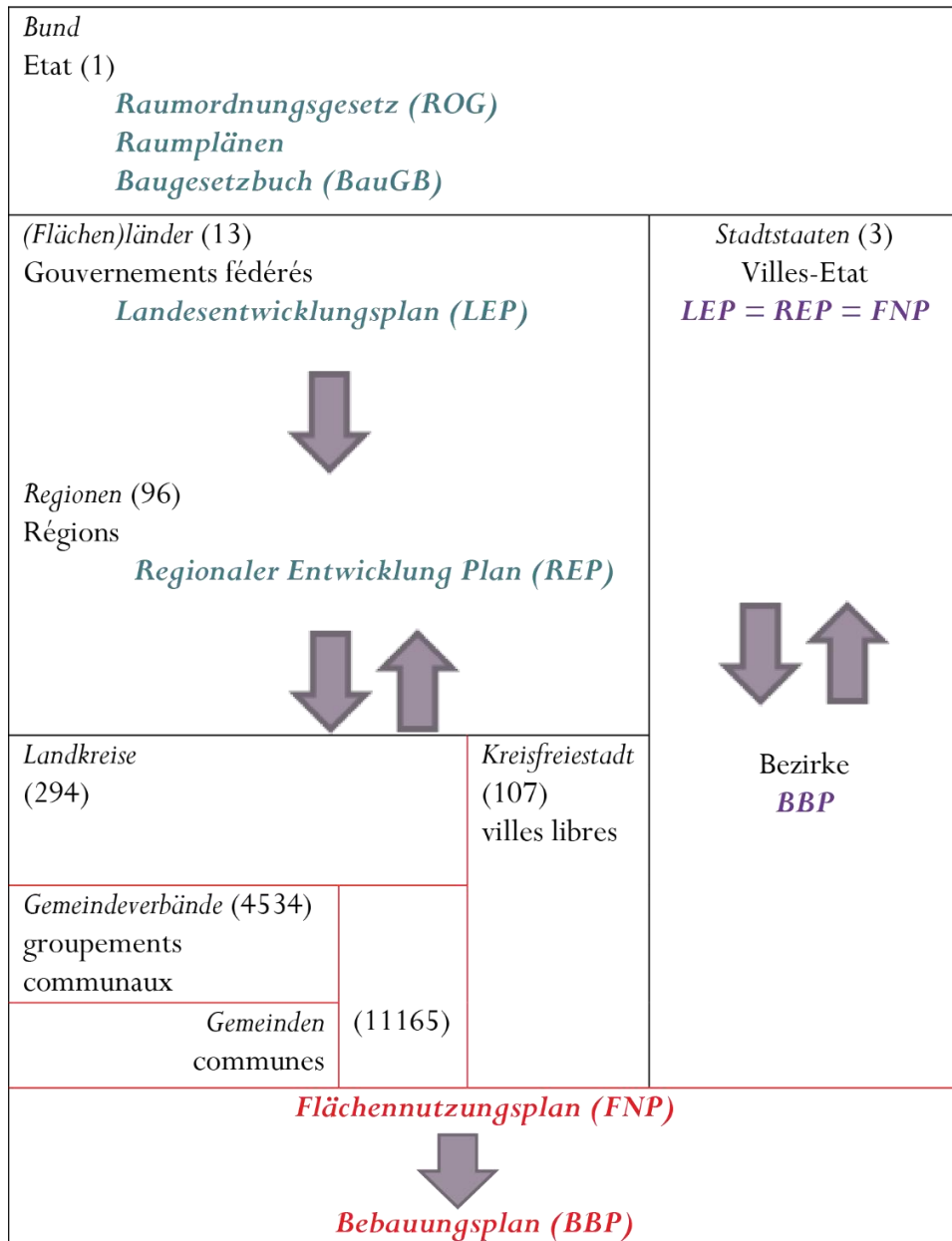
- la subsidiarité (*Subsidiarität*) ; c'est à l'échelon le plus bas possible que se jouent les décisions politiques. Par exemple, les aides sociales sont distribuées non par des ministères mais par les communes et municipalités.
- la rétroactivité (*Gegenstromprinzip*) ; les échelons locaux ont une obligation de compatibilité avec les échelons de planification supérieurs, toutefois, l'inverse est également vrai, ces documents locaux pèsent dans l'édification des documents supérieurs. Il ne s'agit donc pas d'un simple principe descendant comme dans le cas français mais d'une réciprocité des obligations.
- l'autonomie, principe que l'on retrouve également en France, même si la remise en question de la taxe d'habitation pourrait fortement compromettre son volet financier.

Ces différentes forces des municipalités allemandes se traduisent par des documents d'urbanisme locaux de deux ordres et en deux temps, le plan d'affectation des sols aussi appelé « plan directeur d'urbanisme préparatoire » (Rossi, 2009, 781), le FNP (*Flächennutzungsplan*) et le plan de construction, le BBP (*Bebauungsplan*). Le premier est un document préparatoire, s'étendant sur l'ensemble du territoire communal et au degré de précision encore un peu large. Le BBP est élaboré à partir du FNP. Il est opposable aux tiers et ne couvre pas systématiquement l'ensemble du territoire mais des espaces stratégiques qui justifient un investissement massif en temps et en argent. Dans le cas où aucun BBP ne couvre la zone, ce sont les articles 34 et 35 du code de la construction qui prennent le relais.

En définitive, les municipalités allemandes sont bien un échelon de puissance et d'innovation. H.H. Blotevogel considère ainsi qu'elles sont à l'initiative du passage d'une planification réactive à une planification proactive :

« The innovations in the German spatial planning system were without doubt primarily initiated by challenging new problems, new impulses that traditional tools could not satisfactorily manage. This includes not only the challenges discussed above [equivalent living conditions, demographic change, land policy, expansion of large-scale retail, anthropogenic climate change and energy transition], but also the change from an understanding of planning as "reactive" to one of planning as "proactive", i.e. the development from "structural planning" to "development planning". New forms of cooperative control were introduced from the 1980s onwards to accommodate this change, and were initially tested on the municipal and regional levels. The most important impulses for these initiatives came from innovative municipal and ministerial civil servants and professional planners, followed increasingly by stakeholder groups (associations, chambers of commerce, citizens' initiatives) who were drawn into preparing planning decisions as part of wider participatory processes. » (Blotevogel, Danielzyk et Münter, 2014, 104)

Enfin, il existe dans le code de l'urbanisme allemand un deuxième chapitre consacré au droit de l'urbanisme spécial (*Besonderes Städtebaurecht*). Les trois parties principales portent sur la rénovation urbaine (*Die Sanierung*), le développement urbain (*die Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen*) et la restructuration urbaine (*Die Stadtumbau*). Comme nous allons le voir dans la suite de ce chapitre, c'est par ce biais que la décroissance urbaine entre dans le droit allemand.



↑  
Planification  
supralocale  
↓

↑  
Planification  
locale  
↓

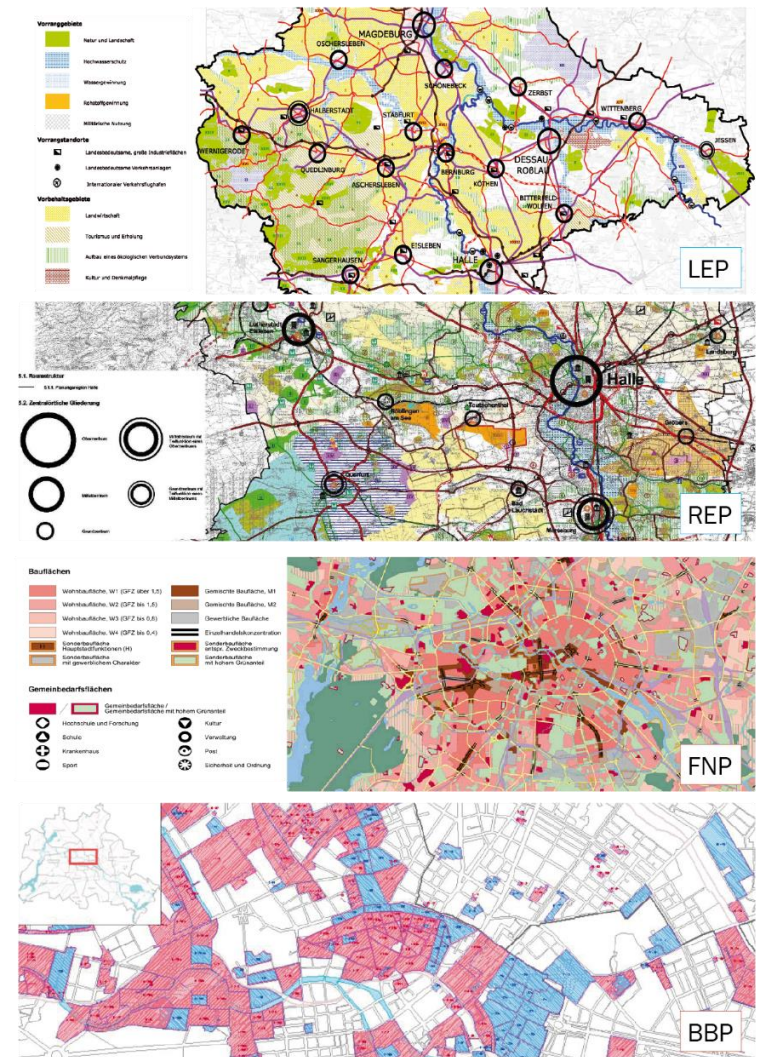


Figure 6 : Résumé du système de planification allemand, de ses instruments et de ses entités administratives aujourd'hui.



## II. Normes et instruments français d'aménagement, croissance et pérennité comme leitmotiv à l'inverse de l'Allemagne

Dans la suite de ce chapitre, nous faisons l'hypothèse que les orientations de l'action publique française et allemande peuvent donc aussi s'expliquer par la structuration de leurs mécanismes et instruments de planification. L'instrument d'action publique est ici compris comme ;

« un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur. » (Lascoumes et Le Galès, 2004, 13)

Les instruments et leur formulation impliquent donc une vision et analyse précise du problème posé ;

« l'instrument induit une problématisation particulière de l'enjeu, dans la mesure où il hiérarchise des variables et peut aller jusqu'à induire un système explicatif. » (Lascoumes et Le Galès, 2004, 33)

En France, la norme est à la construction, les villes sont avant tout pensées et définies par le nombre d'habitants qu'elles accueillent et le nombre de nouveaux immeubles, de différentes destinations, qu'elles édifient. Se dessinent toutefois très récemment dans les instruments mis à disposition de la puissance publique de faibles dissociations sectorielles autour de la question du logement, dissociations qui prennent le relais d'une différenciation déjà posée dans les quotas de logements sociaux mais actuellement remise en cause. S'agit-il donc de signaux faibles en vue d'une prise en compte de la décroissance urbaine comme réalité territoriale y compris possible sur le territoire français ? ou est-ce un changement sans répercussion ? En Allemagne, au contraire, nous verrons que c'est par le biais d'un urbanisme spécial inscrit dans la loi et d'une puissance de l'échelon local qu'existent des instruments visant explicitement la mise en place de politiques adaptées face à une décroissance démographique reconnue.

En France, la question reste ouverte d'autant plus que les mécanismes de fiscalité ne privilégient pas les villes perdant des habitants. Cette sous partie se place donc dans la lignée de travaux sur « l'instrumentation » (Lascoumes et Le Galès, 2004 ; Halpern, Lascoumes et Le Galès, 2014), c'est-à-dire sur les effets de certains instruments d'action publique produits à l'échelle nationale dans la (non) mise à l'agenda, à l'échelle locale, du phénomène de décroissance urbaine.

Nous verrons dans un premier temps comment les instruments d'aménagement en France, et plus particulièrement les documents de planification, sont toujours empreints d'une dynamique de croissance impulsée par la LOF. Quelques éléments sectoriels, notamment dans le domaine du logement, viennent nuancer ce jugement mais ne peuvent se rapprocher du cas allemand, notamment du programme *Stadtumbau*. Enfin, nous verrons que la structuration étatique des finances locales française handicape les territoires en perte de population, particulièrement s'il s'agit de territoires industriels qui étaient dynamiques dans les années 1970.

## II.1. Instruments d'aménagement et décroissance : de réelles limites françaises

Comme vu précédemment, les documents d'urbanisme et de planification français, régis par le code de l'urbanisme, sont issus d'une période de croissance forte où l'enjeu était d'organiser cette croissance urbaine de manière ordonnée en régissant l'utilisation du sol. Ont ainsi été formalisés, par la loi LOF de 1967, des SDAU et POS qui donneront les SCoT, PLU(i) et cartes communales. Ces documents mais également le Règlement National d'Urbanisme -RNU- sont encore empreints de l'idée que la décroissance urbaine est un dysfonctionnement. Le RNU n'est pas un document à proprement parler mais régit les conditions de construction –limitée- dans les communes ne disposant pas de document d'urbanisme ou complète les dispositions prévues dans ces documents. Il est ainsi emblématique qu'un de ses articles prévoit des dérogations possibles de constructions afin d'éviter une diminution de la population, ce qui constitue une véritable entorse au principe fondateur de construction limitée ;

« Peuvent toutefois être autorisés en dehors des parties urbanisées de la commune : (...) 4° Les constructions ou installations, sur délibération motivée du conseil municipal, si celui-ci considère que l'intérêt de la commune, en particulier pour éviter une diminution de la population communale, le justifie, dès lors qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, à la salubrité et à la sécurité publiques, qu'elles n'entraînent pas un surcroît important de dépenses publiques et que le projet n'est pas contraire aux objectifs visés à l'article L. 101-2 et aux dispositions des chapitres I et II du titre II du livre I<sup>er</sup> ou aux directives territoriales d'aménagement précisant leurs modalités d'application. » article L111-4 du code de l'urbanisme

De manière extrêmement parlante, on voit ici que la construction est perçue comme une des possibilités pour retenir ou attirer une population, voire que la non-construction est vue comme une des causes de la perte d'habitants. Et c'est bien l'enjeu des documents d'urbanisme français ; régir une construction et une constructibilité.

Si les documents de planification sont par essence l'expression d'un projet politique sur un territoire à l'horizon de 10-15 ans, ce projet se traduit par la réglementation de l'usage des sols en particulier ceux destinés à l'urbain et à sa construction et non à sa restructuration ;

« La réglementation de l'urbanisme régit l'utilisation qui est faite du sol, en dehors des productions agricoles, notamment la localisation, la desserte, l'implantation et l'architecture des constructions. » article L101-3 du code de l'urbanisme

Les PLU et PLUi sont également traduits par du zonage entre des zones urbanisées (U), à urbaniser (AU), agricoles (A) et naturelles et forestières (N) (article R151-17 CU) - même si les dernières évolutions liées à la loi ALUR cherchent à orienter les documents vers un urbanisme dit de projet. Cette caractéristique de la construction comme enjeu est encore plus visible dans les dispositions des cartes communales qui, de façon binaire, distinguent dans les documents graphiques « les secteurs où les constructions sont autorisées et ceux où les constructions ne peuvent être autorisées » (article R161-4 CU). Les documents d'urbanisme, et en particulier leurs dispositions opposables, sont surtout définis par l'organisation d'une constructibilité et la préservation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, en accord avec des problématiques nationales focalisées sur des questions de développement durable et sur la crise du logement.

Ces problématiques à l'échelle nationale sont directement traduites à l'échelle locale sans différenciation territoriale. Les documents ne prennent pas en compte une possible différenciation spatiale plus fine et

la nécessité, pour certains territoires français, de se restructurer au lieu d'accueillir et de gérer une croissance urbaine hypothétique. Certes, il existe dans la partie générale du code de l'urbanisme des distinctions permettant d'intégrer des spécificités, mais elles sont avant tout géographiques ; les zones de montage et les zones littorales, par les lois Montagne et Littoral des 9 janvier 1985 et 3 janvier 1986, entrent relativement rapidement dans le code comme territoires à différencier. Ce sont les chapitres 1 et 2 du titre II du livre I<sup>er</sup> de la partie législative du code. À cette première distinction s'ajoute le cas de l'Île-de-France au chapitre 3. Au titre III du code, c'est-à-dire aux dispositions communes aux documents d'urbanisme, existent d'autres distinctions territoriales ; il s'agit de certaines métropoles que sont Paris, Lyon et Aix-Marseille-Provence et de certains espaces d'Outre-Mer que sont la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, la Réunion et Mayotte. Nulle trace de territoires aux dynamiques territoriales différentes hormis des distinctions géographiques et historiques.

En dehors de ces distinctions, le code de l'urbanisme et les documents de planification qui en sont issus ne mentionnent pas des différences dans les dynamiques territoriales et en particulier des situations de pertes de population. Des aspects démographiques existent dans les documents ; une partie de diagnostic démographique est prévue dans les rapports de présentation des cartes communales (article R161-3), des PLU(i) (Article L151-4 CU) et des SCoT, mais sans précision particulière ou, concernant le SCoT, une précision quant à la problématique du vieillissement. Des analyses de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix dernières années sont mises en relation avec ces diagnostics. Plus précisément, le PLU(i)

« analyse la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du plan ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme et la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales. Il expose les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers. Il justifie les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain compris dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques. » article L151-4 du code de l'urbanisme

Toutefois, ces analyses n'induisent pas une priorisation au recyclage foncier dans un contexte de décroissance urbaine comme le montre le Havre mais également la doctrine. Concernant la commune en perte démographique de Pargny-sur-Saulx (Marne), dans un jugement du 29 octobre 1997, le conseil d'État juge en effet que la délibération validant les modifications du POS ne peut être annulée sur le motif d'une erreur manifeste d'appréciation dans l'ouverture d'une nouvelle zone à urbaniser (NAh) puisqu'il

« ne ressort pas des pièces du dossier qu'en classant les terrains compris dans l'emprise de cette zone les auteurs du plan d'occupation des sols aient commis une erreur manifeste d'appréciation, alors même que le nombre d'habitants de la commune aurait décru, qu'il existerait des logements vacants et que la commune disposerait dans cette zone de terrains propres à accueillir des constructions nouvelles. » (CE n°170849)

En Allemagne, la structuration des instruments d'aménagement à une échelle locale plus puissante permet des différences territoriales fortes. C'est bien à l'échelle des Länder qu'est réellement pensée la planification territoriale, chaque Länder ayant son propre programme de développement (LEP). Ainsi, dans la loi de développement de 2010 de la Saxe-Anhalt, en Allemagne de l'Est où se trouve la ville de Halle, les enjeux démographiques sont omniprésents dès le préambule de cette loi ;

« Le changement démographique influence fortement le développement de la Saxe-Anhalt. Il a des conséquences dans tous les domaines de la vie des citoyens et sur toutes les régions de la Saxe-Anhalt.

La politique de développement du *Land* doit permettre de poser les fondements de la planification afin de pouvoir prendre en compte les conséquences de la baisse et du vieillissement de la population sur le développement spatial des infrastructures et des services. Un développement des infrastructures et des services à destination des familles doit ainsi contribuer à éviter une aggravation de cette évolution démographique. En particulier, en raison de la part grandissante des personnes âgées dans la population globale, l'enjeu de l'accessibilité comme objectif transversal est à développer dans toutes les procédures de planification.

La création de structures spatiales équilibrées et soutenables ainsi que le soutien au développement économique devraient découler de cet objectif principal, à savoir l'amélioration des conditions de vie et de travail afin qu'elles soient équitables et saines dans toutes les parties du *Land*. Le maintien et la construction d'infrastructures et de services, en particulier dans les espaces ruraux faiblement équipés, est ici une tâche pressante. »<sup>12</sup> (LEP Saxe-Anhalt, 2010)

On le voit ici, le changement démographique est omniprésent et doit être intégré dans l'ensemble des documents de planifications ou des documents sectoriels. Toutefois, on remarque également ici que se dessinent les contours d'une politique d'attractivité à destination des familles. Mais cette politique ne vise pas à inverser la tendance jugée inéluctable, elle vise à la ralentir. Symbole d'un enjeu et débat national, cette prise en compte du changement démographique est également présente dans les programmes de développement de *Länder* réputés plus dynamiques. On retrouve ainsi les mêmes préoccupations dans le LEP de la Bavière adopté en 2013.

En France, c'est seulement dans le code de la construction et de l'habitation (CCH) que l'on retrouvait une distinction territoriale fondée sur une perte démographique ; deux articles (!) sont relatifs aux dispositions particulières à certaines agglomérations quant à la politique locale de l'habitat. Ils posent toutefois des conditions d'application très strictes. Ainsi, concernant les quotas de logements sociaux ;

« (...) Les communes appartenant à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou à une agglomération visée aux deux premiers alinéas, en décroissance démographique constatée dans des conditions et pendant une durée fixée par décret, sont exemptées à la condition qu'elles appartiennent à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre doté d'un programme local de l'habitat exécutoire (...) » article L302-5 du code de la construction et de l'habitation

Cette décroissance démographique est également précisée dans la partie réglementaire du code ;

« (...) Les agglomérations ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre mentionnés à l'article L. 302-5 sont en décroissance démographique dès lors que la population, publiée au 1er janvier de l'année de réalisation de l'inventaire défini à l'article L. 302-6, est inférieure d'au moins 2 %

---

<sup>12</sup> «Die gesellschaftliche Entwicklung in Sachsen-Anhalt wird durch den Demografischen Wandel stark geprägt. Dieser hat Auswirkungen auf alle Lebensreiche und Regionen im Land Sachsen-Anhalt. Durch die Landesentwicklungspolitik müssen rechtzeitig die planerischen Grundlagen gelegt werden, um die Folgen des Rückgangs der Bevölkerungszahl und die Verschiebungen in der Altersstruktur bei der räumlichen Entwicklung der Infrastruktur berücksichtigen zu können. Eine familienfreundliche Entwicklung der Infrastruktur soll dazu beitragen, der weiteren Verschärfung der demografischen Entwicklung entgegen zu wirken. Insbesondere aufgrund der Zunahme des Anteils älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung ist die Barrierefreiheit als Querschnittsziel in allen Planungsprozessen zu verankern.

Dabei sollten unter konsequenter Anwendung des Leitziels – gleichwertige und gesunde Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Landesteilen zu erreichen – umweltverträgliche und ausgewogene Raumstrukturen geschaffen und die wirtschaftliche Entwicklung befördert werden. Der Erhalt und weitere Ausbau der sozialen und technischen Infrastruktur, insbesondere auch in strukturschwachen ländlichen Räumen, ist hier eine vordringliche Aufgabe.»

à la population publiée cinq années auparavant ou, par défaut, au dernier recensement général de la population. (...) » article R302-14 du code de la construction et de l'habitation

Cette distinction fait son entrée dans le CCH par l'article 55 de la loi SRU du 13 décembre 2000 ;

« En sont exemptées les communes comprises dans une agglomération dont le nombre d'habitants a décliné entre les deux derniers recensements de la population et qui appartiennent à une communauté urbaine, une communauté d'agglomération ou une communauté de communes compétentes en matière de programme local de l'habitat, dès lors que celui-ci a été approuvé. »

L'expression de décroissance démographique est introduite par la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social. Cette distinction ne fait pas pour autant l'unanimité, du moins dans ses modalités, comme le montre la question ministérielle du sénateur finistérien François Marc ; « l'évolution de la population n'est pas un critère pertinent pour juger de l'évolution démographique d'un territoire. C'est l'évolution du nombre de ménages qui sous-tend les besoins en logements », il prend en particulier l'exemple de Brest métropole océane et nous met en garde contre une analyse trop rapide de la situation de décroissance urbaine (Sénat et Marc, 2013). Si la distinction entre nombre de ménages et nombre d'habitants est ici pertinente, la différence démographique actuelle qu'elle engendre se fonde sur une dynamique de desserrement des ménages qui ne peut être infinie.

Par ailleurs, l'étude d'impact de la loi égalité et citoyenneté remet en cause cette exemption ;

« Cet indicateur de décroissance dans le droit actuel est en effet très imparfait pour qualifier les territoires où le développement du parc locatif social ne se justifie pas. En effet, des communes peuvent être en décroissance démographique, notamment du fait d'une hausse de la part des résidences secondaires ou du vieillissement de la population, tout en étant caractérisées par une très forte pression de la demande, qui justifie la création de logements locatifs sociaux. En ce sens, la mesure permettra de répondre à l'objectif constitutionnel de clarté et d'intelligibilité de la loi en retenant des territoires d'applications du dispositif SRU homogènes, prévisibles et peu susceptibles d'évoluer d'une année sur l'autre, ce que ne permet pas toujours, dans le droit actuel, la clause d'exemption pour décroissance démographique, critère par nature fluctuant d'une année à l'autre. » (Etude d'impact de la loi égalité et citoyenneté, 2016, 148)

L'étude propose donc que

« le recentrage du champ du dispositif sur les territoires où la pression sur la demande de logement social est avérée, et tout particulièrement sur les territoires agglomérés ou en tous les cas bien desservis par les transports en commun. Le critère de pression mesuré par le système national d'enregistrement de la demande de logement social (SNE) à l'échelle de l'agglomération ou de l'EPCI d'appartenance devient en effet le critère unique de détermination. » (Etude d'impact de la loi égalité et citoyenneté, 2016, 147-148)

On remarque donc encore une fois une analyse de la décroissance comme un dysfonctionnement temporaire, « fluctuant d'une année sur l'autre ». Et effectivement, ces articles sont modifiés au 29 janvier 2017, faisant disparaître la mention d'une décroissance ne serait-ce que démographique au lieu d'approfondir la complexité de cette situation.

On regrettera donc un traitement très sectoriel et instable de la problématique en France, là où un document d'urbanisme pouvait offrir une approche plus transversale. D'autant plus que l'entrée par l'habitat reste limitée. Seule la dimension démographique est traitée, l'évolution de la population étant

considérée pour elle-même et non dans une dynamique plus complexe que porte la décroissance urbaine.

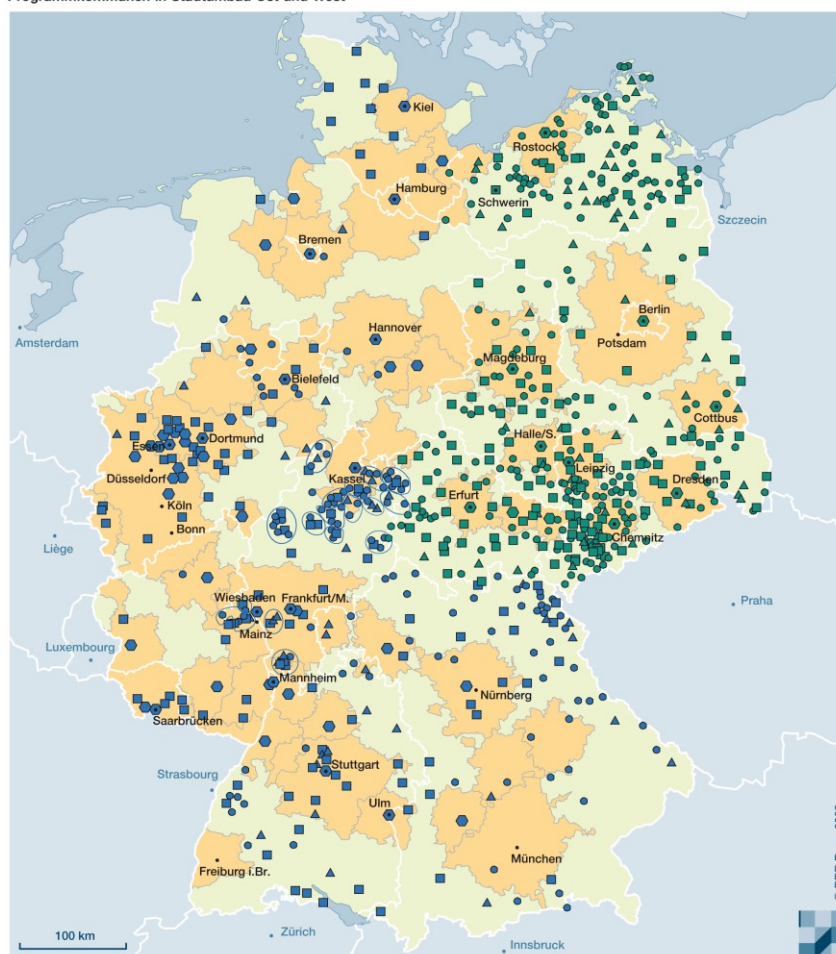
Outre-Rhin, les dispositions particulières du code de l'urbanisme abordent la question de la décroissance urbaine et donnent des instruments d'appréhension de ce régime urbain en plus des documents d'urbanisme existants. Le juriste M. Rossi remarque que

« Les dispositions sur la restructuration urbaine aux paragraphes 171a à 171d mettent à la disposition des communes, en complément des autres instruments de droit de l'urbanisme tels que la planification urbaine, la *Sanierung* ou le développement, des procédures et des instruments, à l'aide desquels les réponses apportées aux nouvelles missions d'urbanisme liées au recul démographique et à la vacance de certaines zones peuvent être soutenues. » (Rossi, 2009, 821)

Depuis 2004, l'article 171a (2) décrit effectivement les mesures de restructuration urbaine. On remarque ici que le terme de décroissance n'existe pas précisément dans le code de l'urbanisme mais est désigné par une perte de fonction proche de la problématique de la vacance. La reconnaissance de cette situation est ainsi très liée au marché immobilier en relation avec le contexte d'émergence du débat sur la décroissance urbaine en Allemagne, c'est-à-dire le rapport Lehmann-Grube sur la vacance immobilière en Allemagne de l'Est (chapitre 1). Au tournant des années 2000, le programme de restructuration urbaine *Stadtumbau Ost* est alors lancé, à l'Est, en 2002, puis à l'Ouest en 2004. La chercheuse allemande Anja Nelle (2015) montre toutefois que les deux programmes diffèrent quelque peu. S'ils ont tous deux pour objectif d'agir sur la vacance des logements, le programme côté Est devait également sauver d'une banqueroute les bailleurs et promoteurs immobiliers, banqueroute qui aurait eu de graves effets sur les communes en tant que membres des conseils administratifs de ces bailleurs. Côté Ouest, l'objectif relatif au logement est la réduction de la vacance. En 2010, déjà 350 000 logements dans 340 villes de l'Est avaient été démolis (Bernt, 2014). Toutefois, ce sont davantage des démolitions que des restructurations qui ressortent de ce programme, d'où de nombreuses critiques. Les applications locales de ce programme sont également parfois difficiles (chapitre 4). Toujours est-il que le programme de restructuration de l'Est a permis de redéfinir les enjeux de la restructuration urbaine. Anja Nelle (2015) remarque en effet que le terme même de restructuration était, avant la mise en place de ce programme, affublé d'une attente explicite de la croissance urbaine. Au contraire, le *Stadtumbau Ost* viendrait mettre un terme au paradigme de croissance ; la croissance ne serait plus l'unique possibilité de développement. La décroissance urbaine est alors financée par le programme avec l'idée d'améliorer la qualité de vie.



Abbildung 1  
 Programmkommunen in Stadtumbau Ost und West



Städte und Gemeinden im Programm Stadtumbau Ost und West,  
 Programmjahr 2008

*Villes et communes du programme Stadtumbau Ost et West en 2008*

Stadt-/Gemeindetyp *Types de ville et commune*

- |  |                   |   |
|--|-------------------|---|
| ○ Großstadt<br><i>grandes villes</i>   | ■ Stadtumbau Ost  | ■ Stadtregionen<br><i>régions urbaines</i>  |
| □ Mittelstadt  | ■ Stadtumbau West | ■ Gebiete außerhalb der<br>Stadtregionen<br><i>territoires en dehors des<br/>régions urbaines</i> |
| △ Kleinstadt<br><i>villes moyennes</i>   |                   |   |
| ○ Landgemeinde<br><i>petites villes</i>  |                   |   |
| ○ interkommunale Maßnahmen<br><i>communes rurales</i><br><i>coopérations intercommunales</i> |                   |   |

Datenbasis: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR,  
 Stand April 2009  
 Geometrische Grundlage: BKG, Gemeinden, 31.12.2006  
 Traduction : Dubeaux, 2017

Carte 7 : Les communes concernées par les programmes *Stadtumbau Ost* et *Stadtumbau West*  
 Source : BBR, 2009

En France, on pourrait penser que les programmes de renouvellement urbain de l'ANRU permettent une restructuration de quartiers en difficultés et donc potentiellement une gestion d'espaces en décroissance, de la même façon que le programme allemand *Stadtumbau*. Le programme national de renouvellement urbain (PNRU), impulsé par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, vise effectivement ;

« à restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers classés en zone urbaine sensible, et (...) ceux présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues » (art 6 loi 2003-710).

Centré sur des quartiers clairement délimités, les Zones Urbaines Sensibles –ZUS–, en dépit des limites d'une politique de zonage, le programme est surtout lié à une problématique de « décrochage » et donc de dysfonctionnement de certains quartiers. Philippe Estèbe (2004) analyse en effet cette politique de la ville par le prisme d'un glissement d'espaces d'expérimentation à des espaces enclavés puis à des espaces relevant d'un handicap.

Différents investissements sont prévus ;

« des opérations d'aménagement urbain, la réhabilitation, la résidentialisation, la démolition et la production de logements, la création, la réhabilitation et la démolition d'équipements publics ou collectifs, la réorganisation d'espaces d'activité économique et commerciale, ou tout autre investissement concourant à la rénovation urbaine. » (loi 2003-710 annexe 1, 13297)

Le programme fonctionne toutefois sur un modèle de 1 pour 1 ; un logement démoli = un logement reconstruit. En effet, le programme ;

« doit garantir le maintien d'une offre adaptée de logements à bas loyers par : la production d'autant de logements sociaux qu'il en aura été supprimés en sus des besoins structurels de l'agglomération (...), [par] une meilleure localisation de cette production dans la commune, l'agglomération ou le bassin d'habitat en fonction des souhaits des ménages à reloger, et la proximité des centres et des zones d'emploi et d'animation des villes (...). La reconstitution de l'offre est appréciée selon la tension locale du marché du logement, la vacance structurelle dans le parc, l'évolution du marché, la démographie de l'agglomération et l'étendue de la concentration de logements sociaux ». (JO, 3 avril 2007, règlement ANRU)

Cette dernière précision n'a pas été réellement appliquée, on remarque en effet que le principe de démolition-reconstruction a été globalement respecté, et que l'idée de démolition n'allait pas de soi (Berland-Berthon, 2009). Nous sommes donc loin de programmes qui assument un rétrécissement des marchés immobiliers à l'image du programme allemand *Stadtumbau*. Le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) commence toutefois à intégrer cette dimension, puisqu'il précise ;

« le niveau de reconstitution de l'offre de logements locatifs sociaux démolis et sa composition (en prêt locatif aidé d'intégration – PLAI, prêt locatif à usage social – PLUS...) doivent être compatibles avec les besoins structurels en logements locatifs sociaux identifiés dans le cadre d'une analyse fine du marché local de l'habitat. Cela peut conduire dans certaines conditions à ne pas reconstruire l'offre démolie. » (JO, 14 août 2015, 7)

On remarquera également un effort pour sortir d'un programme trop zoné :

« la localisation de cette reconstitution de l'offre est à déterminer en fonction des objectifs de rééquilibrage géographique à l'échelle de l'agglomération. Conformément à l'article 2.3.1.1 du titre II du présent règlement, la reconstitution de l'offre doit être située en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) sauf contexte spécifique argumenté ». (JO, 14 août 2015, 7)

Reste qu'il s'agit bien de quartiers présentant « les dysfonctionnements urbains les plus importants » (JO 7 mai 2015, 2) desquels étaient exclus les quartiers du Havre dans l'arrêté du 29 avril 2015 relatif à la liste des quartiers les plus prioritaires. Même si elle n'appartient pas à cette première liste des quartiers visés en priorité, la cité Chicago, vaste ensemble de 430 logements construits dans les années 1960 à l'extrémité orientale des quartiers sud, fait désormais partie de ce programme.

Dans les instruments produits à l'échelle nationale française, la décroissance urbaine reste donc analysée comme un dysfonctionnement. Elle est ainsi toujours de l'ordre de l'impensé. Si la population est régulièrement présente dans les normes nationales, c'est surtout pour servir de variable de classification : par exemple, c'est en fonction de la taille de la population que se dessinent différentes catégories d'EPCI à fiscalité propre et donc différentes compétences possibles. Pendant longtemps,

c'était également le cas des financements en provenance de l'État, rendant prégnant le poids du nombre et donc le refus de décroître. En effet,

« L'action collective se trouve largement formatée par des dispositifs sociotechniques qui ne relèvent pas uniquement de la couche visible des grandes lois et des institutions : catégories juridiques, normes techniques, protocoles de calcul, ratios d'équilibre financier, etc. Ces pilotes invisibles de l'action sont des adjuvants nécessaires à l'action. On ne peut penser les questions de coordination de l'action sans les introduire. » (Lorrain, 2004, 165)

Nous ne ferons pas de tour d'horizon exhaustif des domaines définis par D. Lorrain, mais nous nous concentrerons ici sur les catégories comptables en France, catégories qui influencent fortement l'action vis-à-vis de la décroissance urbaine.

## II.2. Finances locales française et décroissance : un double handicap

Dans la capacité à reconnaître et à traiter de la décroissance urbaine à l'échelle locale, les enjeux financiers peuvent être un élément primordial sur plusieurs aspects. En effet, les finances locales sont composées de différents éléments et sources, dont la part varie en fonction des territoires. Il s'agit des ressources propres et des ressources externes. Cette catégorisation reste floue et son contenu discutable et discuté, mais, de manière schématique, les ressources propres correspondent à environ 60% du budget des collectivités locales et relèvent de la fiscalité et des recettes marchandes, tandis que les ressources externes, représentant environ 40 % du budget de la collectivité, correspondent aux transferts reçus, en particulier en provenance de l'État, et aux emprunts.

Dans ces mécanismes financiers, à l'architecture complexe et régulièrement réformée, se joue la question de la libre administration des communes, c'est-à-dire de la liberté d'agir des communes inscrite dans la Constitution. Cette libre administration pourrait être remise en cause par un effritement des ressources locales, en particulier de la fiscalité directe, et par une non-compensation via des transferts étatiques – verticaux - de péréquation. Qu'en est-il ? Les communes en décroissance urbaine ont-elles des difficultés financières plus importantes du fait de leur décroissance ? Cette situation est-elle prise en compte par les mécanismes complexes et mouvants décidés au niveau étatique ?

Nous verrons dans cette sous partie que la décroissance urbaine peut effectivement se traduire par un étouffement financier communal à travers une baisse de ses recettes propres. En effet, la décroissance urbaine se traduit localement par des départs de populations, notamment des contribuables, et par un marché immobilier souvent détendu. Ce n'est toutefois pas exclusivement ces aspects qui handicapent les territoires en décroissance urbaine ; les mécanismes de péréquations étatiques (DGF...) rouillés voire « contre-péréquateurs » renforcent les difficultés de ces territoires. Comme nous le verrons, cela s'explique notamment par l'inadéquation ou l'obsolescence d'un certain nombre de modalités et bases de calculs qui font paraître ces territoires pour plus riches qu'ils ne sont réellement. Il s'agit de la population comme dénominateur récurrent et des valeurs locatives cadastrales comme bases non actualisées. Les territoires industriels, très dynamiques dans les années 1970, mais avec une population aujourd'hui relativement pauvre sont ainsi particulièrement handicapés. C'est le cas de la commune du Havre.

## II.2.1. Ressources propres : fiscalité locale et décroissance urbaine

Les ressources propres sont définies en particulier par la loi organique relative à l'autonomie des collectivités locales du 29 juillet 2004 ;

« les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs. »

La fiscalité directe a une part prépondérante dans ce bloc financier puisqu'elle représente 35 % des budgets locaux, c'est-à-dire 32,8 % des recettes totales des communes pour 2013 (chiffres DGFIP). Elle est composée de quatre grandes taxes ; sur le foncier non-bâti, sur le foncier bâti, la taxe d'habitation, et enfin la contribution économique territoriale qui prend le relais en 2010 de la taxe professionnelle. Appelées aussi les « quatre vieilles » en lien avec leur ancienneté, ces taxations ont en effet une vraie histoire dynamique, modelée au gré de réformes successives mais partielles. Elles peuvent être considérées comme « un indicateur des dynamiques d'urbanisation » (Grandclément et Boulay, 2015, 53).

Cette fiscalité, et plus particulièrement les taxes ménages, est directement impactée par une baisse de population sur le territoire communal, mais dans des temporalités décalées. En effet, c'est l'occupation ou la détention d'un immeuble au sens juridique qui est taxée, un départ de population n'engendre pas la fin de la taxe ; puisque l'immeuble reste et est toujours attaché à un propriétaire quel que soit son lieu de résidence, la taxe foncière reste perçue. Concernant la taxe d'habitation, la situation peut être plus complexe puisque c'est l'occupation du logement qui vaut taxe. Cependant, en cas de vacance prolongée, les communes – et c'est le cas du Havre – peuvent mettre en place une taxe sur les logements vacants qui se traduit par le versement de la taxe d'habitation par le propriétaire en cas de non relocation du bien au bout de deux ans. Le fonctionnement de cette taxe est très lié à l'idée d'une vacance longue provoquée plutôt par une insalubrité des logements que par une détente du marché immobilier et se veut plutôt un levier pour la réhabilitation du parc immobilier privé. Au final, on remarque donc que c'est seulement la démolition de l'immeuble qui enclenche une diminution de la base fiscale de la commune et non directement le départ de population, même si les deux sont liés. Ainsi, les démolitions d'immeubles ont des conséquences très négatives sur les budgets municipaux puisque diminuent le stock d'immeubles taxés. Par ailleurs, le type de population partant n'impacte pas directement la fiscalité des villes ; ces taxes se calculent par rapport au type de bien et non directement en fonction de la hauteur des revenus des contribuables. Des abattements et dégrèvements existent en fonction des revenus et types de ménages, mais ils sont *a priori* compensés par une mécanique nationale.

Concernant la ville du Havre, les impôts locaux représentent ainsi environ 41% des recettes de la commune pour l'année 2017, soit plus de 107 millions d'euros. L'impact d'une perte de population se ressent plus fortement sur les recettes liées aux droits de mutation, c'est-à-dire les recettes liées à la fiscalité indirecte. Le marché immobilier en berne mène à des droits de mutations faibles et en volume et en prix, ce qui constitue un manque à gagner pour la ville. Surnommées les « recettes de poche », elles représentent quatre millions d'euro en 2017 au Havre, ce qui « n'est pas neutre » selon les dires d'Emmanuel Decamps, directeur du service financier de la ville.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Entretien du 22/03.2017

Ces différentes dimensions, et en particulier les exonérations des personnes à faible revenu mais également la réforme de la taxe professionnelle en 2010 posent la question des compensations et des phénomènes de péréquation notamment en provenance de l'État.

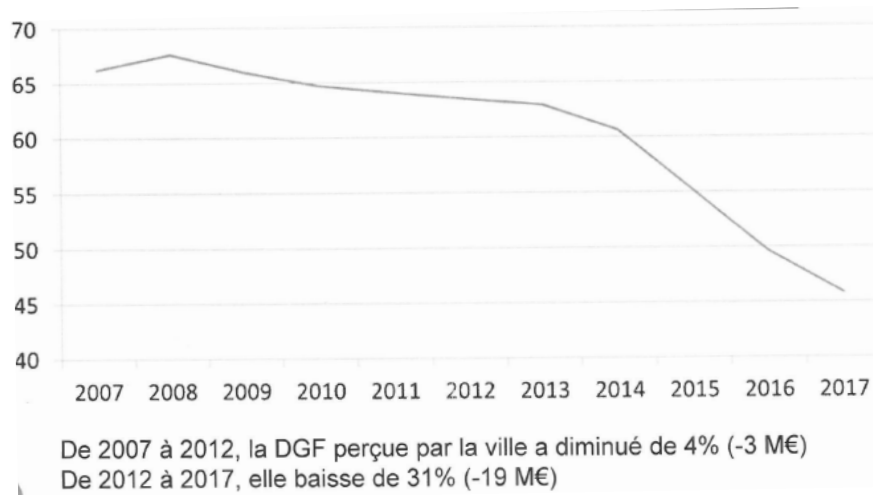
## II.2.2. Ressources externes : les transferts de l'État, des éléments de péréquation dans la décroissance urbaine ?

Dans les versements de l'État, la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) a une place prépondérante puisqu'elle représente 41,5 milliards en 2013 c'est-à-dire 78,5 % du total des dotations qui comprennent également le fond de compensation de la taxe professionnelle et les compensations fiscales de la taxe d'habitation et des taxes foncières. Cette place prépondérante de la DGF est renforcée par la réforme de 2004, qui regroupe un certain nombre de dotations comme le fond national de péréquation (FNP) dans la DGF, ce qui fait d'elle « un élément central de l'autonomie des collectivités » (Oliva, 2015, 19). Il s'agit bien d'une dotation, et non d'une subvention, elle est par ailleurs globale et non sectorielle. Il existe actuellement plusieurs DGF à destination des différents échelons administratifs des collectivités territoriales (communes, EPCI, départements et régions). La DGF communale est structurée en deux grands blocs qui sont d'une part la DGF forfaitaire, et d'autre part la DGF de péréquation, toutes deux déclinées en trois volets que nous allons détailler.

<b>Part forfaitaire</b>	Dotation de base (population)
	Dotation proportionnelle à la superficie
	Dotation de garantie
<b>Part de péréquation dite dotation d'aménagement</b>	Dotation de Solidarité Urbaine (DSU)
	Dotation de Solidarité Rurale (DSR)
	Dotation Nationale de Péréquation (DNP)

Figure 7 : Les différentes parties de la DGF communale

Ainsi, concernant l'année 2017, la commune du Havre perçoit 55,35 millions d'euros de dotations de l'État, soit environ la moitié de ses recettes via les impôts locaux. La DGF diminue toutefois au Havre passant de plus de 65 millions d'euros en 2007 à environ 45 millions en 2017 (tableau).



**Graphique 2 : Évolution de la DGF au Havre**  
Document communiqué par le service financier de la Ville du Havre le 22.03.2017

Cette baisse de la DGF est-elle en lien avec une baisse de la population ?

Commençons par la partie forfaitaire de la DGF : si l'on regarde de façon plus détaillée la structure de ce premier bloc, elle comprend en premier lieu une dotation proportionnelle à la superficie. Mais elle est assez peu significative ; elle joue surtout pour les communes rurales de grande étendue, en particulier pour les communes de montagne. Cette donnée reste stable dans le temps.<sup>14</sup> En revanche, la DGF comprenant une dotation de base liée à la population qui représente environ 128 euros/habitants au Havre, la perte démographique impacte effectivement les recettes perçues. Elle est néanmoins à relativiser, une perte de 1 000 habitants par an revenant à une perte de 128 000 euros, ce qui pèse peu dans le budget de la ville.

La dotation de base de la DGF, liée directement à la population, fait surtout l'objet d'une érosion lente et continue qui est désormais lissée par des recensements annualisés. En effet, jusque 2008, ce sont les recensements millésimés qui prévalaient dans le calcul. On observe ainsi en 2009, une baisse conséquente de la DGF perçue par la Ville du Havre, baisse qui est en fait due à un réajustement ; la base de population remontait à 1999. De 1999 à 2008, la commune du Havre touchait donc une DGF prenant en compte la population de 1999 alors plus élevée et profitait donc d'un certain gonflement de sa base. Entre le recensement de 1999 où l'Insee dénombrait 190 905 habitants et celui de 2008 (178 769 habitants), la ville perd 12 136 habitants soit une diminution d'environ 1,5 millions d'euros qui entre directement dans le budget de 2009.

En dehors de l'année 2009 – liée au réajustement-, la baisse de la dotation de base de la DGF est donc réelle mais finalement assez mince. Ce sont donc les autres parties de la DGF qui sont à analyser, en particulier la dotation de garantie du bloc forfaitaire et les trois volets du bloc péréquation ; est-ce la baisse de population qui les impacte négativement ?

La dotation de garantie représente des éléments de compensation prévus par l'État au fur et à mesure de ses réformes et exonérations sur les impôts locaux. Sont ainsi entrés dans la DGF des éléments de compensation permettant à l'instant T une garantie des ressources pour les communes. Toutefois, ces garanties ne se sont pas vérifiées dans le temps. Les réformes récurrentes sur deux taxes concernent

<sup>14</sup> La commune du Havre s'est peu étendue ces dernières décennies. Le changement de ces frontières administratives a eu lieu pour la dernière fois en 1973 avec la fusion association de Rouelles. En 1955 et 1953, le Havre avait également fusionné avec Sanvic et Bléville.



particulièrement le Havre ; celle sur la taxe professionnelle et celle sur les taxes foncières. La taxe professionnelle, taxe phare des collectivités par la masse financière qu'elle apportait, régulièrement réformée, n'est plus directement perçue par les communes depuis la loi de finances de 2010. Elle est réintégrée dans les versements de l'État via des fonds de compensations. De la même façon, une partie des contribuables soumis aux taxes foncières est exonérée. C'est par exemple le cas des bailleurs sociaux pendant une vingtaine d'années. Les programmes de reconstructions comme l'ANRU entraînent donc une nouvelle ère d'exonérations d'un parc immobilier qui recommençait à être soumis aux taxes foncières. Ces exonérations décidées à l'échelle de l'État entrent donc dans un mécanisme national de compensation qui n'est toutefois pas pérenne comme l'explique le directeur des finances de la mairie du Havre ;

« les logements qui avaient été construits dans les années 60-70 et étaient revenus en imposition, ont été démolis et reconstruits donc sont ressortis de l'imposition. Et l'État nous compense très mal. Donc ça c'est un autre mécanisme... finalement c'est contreproducteur puisque ça pénalise les communes où il y a beaucoup de logement social donc ce sont souvent des communes défavorisées, plutôt des populations défavorisées, et *a posteriori* celles qui ont joué le jeu de la rénovation urbaine. » Entretien du 22.03.2017 avec Emmanuel Decamps, directeur des finances de la Ville du Havre (54'50-55'40)

Ces versements de compensations sont donc primordiaux pour la Ville du Havre, tout particulièrement concernant la taxe foncière qui est traditionnellement bien plus importante que la taxe d'habitation sur ce territoire communal, comme nous l'explique notre interlocuteur :

« ...par exemple, sur la taxe d'habitation ça va plutôt bien, l'État dit « à tel seuil de revenus vous êtes exonérés de taxe d'habitation. » Dans ce cas, c'est du dégrèvement, l'État paye à la place du contribuable. Le premier contribuable local c'est l'État par ces mécanismes. Après il y a d'autres mécanismes qui nous versent des compensations fiscales. Sur les taxes foncières, il y a ce mécanisme qui joue sauf que l'État nous rembourse de moins en moins » Entretien du 22.03.2017 avec Emmanuel Decamps, directeur des finances de la Ville du Havre (51'30-52'25)

Pour les mêmes raisons, la réforme de la taxe professionnelle se fait au détriment des territoires industriels comme le Havre qui sont pourtant souvent en décroissance.

« oui. C'est une réforme qui a impacté et pénalisé les territoires industriels, c'est ce qui a été mis en avant, c'est son argument, c'est contradictoire de vouloir mettre en place une politique industrielle et de pénaliser les territoires industriels. Et puis, en plus ça a été renforcé après par le mécanisme du FPIC [Fond national de péréquation des ressources intercommunales et communales]. C'est une double peine. » Entretien du 22.03.2017 avec Emmanuel Decamps, directeur des finances de la Ville du Havre (18-50-19'00)

La ville du Havre subit donc à la fois une baisse des compensations de la taxe professionnelle qui pesait fortement dans ses recettes, mais c'est sur la base de cette taxe disparue qu'elle doit verser une part importante au FPIC. La Ville souffre donc doublement de cette réforme. Au contraire, ce sont les territoires tertiaires qui en sortent favorisés, comme nous l'explique le directeur du service financier de la Ville du Havre ;

« Eux sont très bénéficiaires, donc l'Île-de-France est très gagnante avec la réforme de la TP puisqu'elle s'est récupérée toute la TP, puisque les sièges sociaux augmentent beaucoup la valeur, et les sièges sont plutôt en région parisienne. » Entretien du 22.03.2017 avec Emmanuel Decamps, directeur des finances de la Ville du Havre (19'35-19'40)

Cette situation renforce la fragilité de la commune, car l'enveloppe de la DGF diminue, après avoir été gelée entre 2011 et 2014. Pour 2017, le prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la DGF était de 30 860 013 000 euros, alors que pour 2015 elle était de 36 607 053 000 et pour 2010 de 41 090 500 000. Depuis 2010, la DGF est ainsi dans un système dit « d'enveloppe normée » en lien avec une politique d'austérité et une volonté de réduction de la dette nationale. C'est-à-dire que chacune des augmentations de budget l'est au détriment d'un autre poste, l'idée est de « financer par redéploiements internes les contraintes nouvelles » (France urbaine, 2017). Les variables en baisse sont, la plupart du temps, les dotations de garantie, comme l'explique E. Decamps :

« c'est la mécanique de l'enveloppe fermée, c'est-à-dire que dans l'enveloppe fermée il y a des variables qui augmentent, donc pour financer ces hausses de variables, il [l'État] en baisse d'autres, et parmi celles qui baissent il y a les compensations de taxes foncières. Nous on en avait beaucoup, parce que justement on a une population défavorisée, c'est un mécanisme qui pénalise les communes qui ont une population assez défavorisée. C'est contre-péréquateur. » Entretien du 22.03.2017 avec Emmanuel Decamps, directeur des finances de la Ville du Havre (52'28-52'55)

Par ailleurs, la diminution de la part forfaitaire de la DGF au nom de l'enveloppe fermée, est renforcée par l'entrée, depuis 2014, de la contribution au redressement des finances publiques (CRFP) qui est censée diminuer la dette nationale. Cette contribution mobilise les différents échelons des collectivités territoriales, à raison de 1,1 milliard d'euros pour les départements, 1 milliard d'euros pour les communes et 0,5 milliard d'euros pour les régions. Concernant les communes, la CRFP est prélevée sur la part forfaitaire de la DGF. C'est ce mécanisme qui mène certaines communes à une « DGF négative » très handicapante, c'est-à-dire que ces communes reversent une partie des impôts locaux perçus. Ce qui revient à relativiser la perte de recette liées à une baisse de la dotation de base population de la DGF ;

« La part population, nous, c'est environ 128 euros par habitant. Ce qui fait que ça a un petit effet mais qui n'est pas si important. Quand on avait une perte de 1 000 on avait une baisse de 128 000 euros de dotations liés à ça...ce qui est relatif par rapport aux 5 millions qu'on paie au titre de la contribution au redressement des finances publiques dotation par l'État (CRFP) » Entretien du 22.03.2017 avec Emmanuel Decamps, directeur des finances de la Ville du Havre (11'30-11'35)

La décroissance urbaine a donc un effet direct relatif dans la baisse des finances communales que l'on peut observer, du moins sur la part forfaitaire de la DGF. En fait, l'enjeu réside davantage dans la dépendance à des versements de compensation de l'État dont un certain nombre de réformes a déstructuré les bases financières des communes en particulier industrielles. Ainsi, si la baisse de population joue un rôle marginal à première vue, la perte de contribuables est désormais peu compensée et handicape lourdement des territoires avec des populations exonérées. Ce système d'enveloppe normée se fait donc au détriment d'une ville comme le Havre, très dépendante des dotations de garantie qui s'amenuisent.

<b>Part forfaitaire</b>	Dotation proportionnelle à la superficie	En 2013 ; 3,22 euros par hectare et 5,37 € en zone de montagne
	Dotation de base (population)	En 2013, de 64,46 euros/hab à 128,93 euros/hab selon les seuils de population
	Dotation de garantie	Compense des réformes successives notamment la réforme de la DGF en 2004 et celle relative à la taxe professionnelle en 2010  Dotation de compensation part salaire TP et baisses DCTP

Figure 8 : Détails de la part forfaitaire de la DGF communale

Toutefois, il existe un deuxième grand bloc de financement dans la DGF communale, la part de péréquation, qui elle augmente. Cette dernière vient-elle rééquilibrer les baisses de dotations forfaitaires que peuvent subir des villes en décroissance industrielles et aux populations pauvres ? Qu'en est-il au Havre ?

### II.2.3. Des territoires *a priori* plus riches : obsolescence et inadéquation des calculs

Dans le système d'enveloppe normée, c'est surtout la Dotation de Solidarité Urbaine (DSU) qui connaît une hausse de son budget et qui concerne le Havre. Nous mettons ainsi de côté la Dotation de Solidarité rurale (DSR) à destination des communes rurales. Concernant la DSU, les montants perçus par la Ville varient en fonction de calculs complexes liés à la richesse supposée du territoire. Mais ici, la ville du Havre subit des calculs inadéquats, en lien avec l'omniprésence d'un rapport à la moyenne et au nombre d'habitants. Cette inadéquation des calculs se superpose à une obsolescence d'autres références, en particulier des valeurs locatives cadastrales dont les références remontent à plus de trente ans, ce qui vient handicaper le territoire havrais au marché immobilier dynamique dans les années 1970.

<b>Part de péréquation</b>	Dotation de Solidarité Urbaine (DSU)	Liée à l'existence d'une Zone urbaine sensible (ZUS). Concerne les 2/3 des communes de plus de 10 000 habitants
	Dotation de Solidarité Rurale (DSR)	Concerne les communes de moins de 10 000 habitants
	Dotation Nationale de Péréquation (DNP)	Assure la péréquation fiscale entre les communes  Péréquation horizontale : le Fond National de Péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)

Figure 9 : Détails de la part de péréquation de la DGF communale

Les calculs de péréquation étatique verticaux (la Dotation de solidarité urbaine, DSU) mais également horizontaux, c'est-à-dire entre communes et intercommunalités (FPIC), comprennent deux éléments biaisés ; d'une part la population est systématiquement utilisée en tant que dénominateur, d'autre part, les taxes ménages qui servent de base au calcul d'indices discrétionnaires sont elles-mêmes assises sur des valeurs obsolètes.

Tout d'abord, la population est omniprésente dans les calculs relatifs aux finances locales. Pourtant, cette variable est en elle-même peu satisfaisante ; certes deux définitions cohabitent dans la fiscalité locale avec d'une part la population définie par l'Insee et d'autre part la population DGF qui prend également en compte les touristes par le biais des résidences secondaires et les gens du voyage par le biais des caravanes. Toutefois, jamais n'est pris en compte la typologie des populations ou même le nombre d'usagers non habitant qui peut fortement peser dans des villes centres polarisantes comme le Havre. C'est notamment ce que remarque le juriste E. Péchillon :

« Le Conseil d'État a fait une lecture stricte du CGCT. La nouvelle rédaction des articles en cause reste favorable à la logique étatique dans la définition de la population. Pourtant, la majoration d'un habitant par résidence secondaire ne satisfait toujours pas les maires de communes touristiques, pas plus que le dénombrement des places de caravanes pour l'accueil des gens du voyage. Regrettons encore une fois que le financement des dépenses des collectivités territoriales soit encore fondé sur la « population DGF » alors que les modes de vie et de « consommation de service public » ne correspondent absolument plus à cette réalité (commune centre, ville universitaire, station touristique, commune disposant d'importants centres commerciaux...). L'habitant n'est qu'un élément de la vie locale. Il est un critère faussement simple et objectif. » (Péchillon, 2011)

Par ailleurs, le fondement des calculs pour le versement de dotations de péréquation passe très souvent par un indice synthétique qu'est le potentiel financier et qui est toujours ramené à la population, qui plus est à la moyenne et non à la médiane. Cet indice prend le relais du potentiel fiscal depuis 2005 qu'il reprend et complète. L'un et l'autre sont une mesure de la richesse relative des communes.

Le potentiel fiscal est « la somme que produiraient les principales taxes directes (taxe d'habitation, taxes foncières) de cette collectivité, si l'on appliquait aux bases communales de ces taxes, le taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes. » (France urbaine 2016) Le potentiel financier est le potentiel fiscal auquel on ajoute la dotation forfaitaire de la DGF et des recettes fiscales complémentaires.

Il faut bien faire attention ici à dissocier base et taux qui sont deux éléments distincts du calcul des taxes locales. Le taux est décidé à l'échelle locale et nationale. En revanche, la base est figée à la seule échelle nationale. On observe alors que le fondement même du calcul des potentiels financier et fiscal, c'est-à-dire les taxes locales, est assis sur des bases complètement obsolètes que sont les valeurs locatives cadastrales calculées dans les années 1970 qui reflètent alors la valeur du marché à ce moment-là sans réévaluation depuis.

La structuration des taxes ménage joue ainsi fortement dans la question de la décroissance urbaine d'une ville comme le Havre, dans le sens où l'évolution des territoires est peu prise en compte dans la fixation des taux prélevés. En effet, elles sont indiciaires, donc établies sur des bases fictives et non réelles ;

« [ce] sont les valeurs locatives des locaux (ou parcelles) au titre desquels la taxe est due. Cette valeur locative correspond au loyer annuel théorique que pourrait produire le bien s'il était loué dans des conditions de prix normales. » (Porte, 2016, 825).

Les bases sont donc hypothétiques, figées à une date t. Le calcul se fait par le biais d'années de références qui devaient être régulièrement actualisées. Pourtant aujourd'hui, on remarque que ;

« Les valeurs locatives qui fondent l'assiette des taxes foncières, de la taxe d'habitation et d'une partie de la contribution économique territoriale sont encore pour partie très largement obsolètes et profondément inégalitaires. Ce sont en effet des valeurs établies en 1961 pour les propriétés non-bâties et en 1970 pour les propriétés bâties, revalorisées depuis de manière forfaitaire, que sont établies les bases d'imposition des impôts directs locaux. » (Levoyet et Ricci, 2012, 25)

Le conseil des prélèvements obligatoire observe donc que :

« Les tarifs de 1970, encore en vigueur, ne reflètent plus la réalité du marché immobilier. En particulier, les biens de faible valeur paraissent largement surestimés par les valeurs locatives cadastrales. Les immeubles de construction récente, notamment ceux abritant des habitations à loyer modéré, présentent de nombreux éléments de confort appréhendés par le dispositif. À l'inverse, la rénovation des logements anciens n'a pas été intégralement prise en compte ni la désaffectation pour les zones où l'activité économique, vivace en 1970, a dé péri » (CPO, 2010, 35)

En extrapolant, on comprend deux éléments ; les propriétaires et habitants des constructions nouvelles construites à partir de 1970 payent ce qu'ils doivent payer, *a contrario* les personnes résidant ou détenant des logements plus anciens bénéficient d'une base sous-évaluée. Concernant le Havre, les grands ensembles des plateaux payent donc de fortes taxes en comparaison des habitants de logements plus anciens. Par ailleurs, on comprend également qu'à l'échelle nationale, des territoires qui autrefois connaissaient une croissance urbaine importante avaient une valeur locative forte qui n'a pas été remise en cause depuis. En revanche, les territoires qui étaient dans une phase plus critique de leur marché immobilier bénéficient de valeurs cadastrales faibles. Cela ne signifie pas pour autant que ces communes ne perçoivent pas ou peu d'impôts locaux ; la faiblesse de ces bases peut être compensée par des taux des taxes locales plus élevés, taux décidés par la commune et par l'État alors que les communes n'ont aucun moyen d'intervenir sur les bases parfois trop élevées par rapport à d'autres territoires.

Le potentiel financier, en intégrant la perception de la part forfaitaire de la DGF ne vient pas corriger l'écart. Les territoires comme le Havre qui bénéficient d'une part importante de dotations forfaitaires (pour des raisons historiques liées en particulier à la prégnance de la taxe professionnelle) sont donc pénalisés car passent pour plus riches qu'ils ne sont.

« on est à 20% au-dessus de la moyenne au Havre, ce qui est beaucoup ; ce qui nous pénalise dans tous les mécanismes. C'est notre potentiel financier élevé qui nous pénalise dans tous les mécanismes...surtout quand ils sont ramenés à l'habitant avec l'effet dénominateur. » Entretien du 22.03.2017 avec Emmanuel Decamps, directeur des finances de la Ville du Havre (26'00 26'20)

Or le potentiel financier entre dans de nombreux calculs de péréquation, en particulier dans les mécanismes liés à la DSU en provenance de l'État et ceux relatifs au Fond national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) créé en 2012.

Concernant la DSU, la dotation est créée en 1991 pour réduire les écarts entre des villes dites pauvres et d'autres riches. L'État se fonde aujourd'hui sur un indice synthétique des charges et ressources pour déterminer quelles communes bénéficient de la DSU et à quelle hauteur. Le potentiel financier joue à 45% dans le calcul de cet indice, la part de logements sociaux représente 15%, celle des bénéficiaires d'APL 30 % et enfin, le revenu moyen des habitants joue à 10%. Un potentiel financier élevé vient donc

forcément défavoriser des communes. D'autant plus que le revenu moyen par habitants est également peu approprié et favorise finalement les grandes villes universitaires, tout comme la variable APL ; les étudiants viennent diminuer le revenu moyen par habitant alors que le revenu fiscal de leurs parents – potentiellement domiciliés dans une autre commune – peut-être important. Malgré cela, le Havre se trouve dans les communes bénéficiaires. Elle fait partie de la deuxième catégorie, c'est-à-dire celle des communes qui bénéficient d'une augmentation relative de la DSU en lien avec l'inflation. Le montant perçu par la commune passe ainsi de 11,44 millions en 2016 à 11,60 dans le budget primitif de 2017. En comparaison, la commune de Montpellier bénéficie de 16,2 millions d'euros en 2015 au titre de la DSU. La commune de Toulouse est également bénéficiaire à hauteur de 5 millions, Brest 6,45.

La nouvelle réforme de la DSU pourrait venir avantager la ville. En effet,

« afin d'améliorer l'efficacité péréquatrice de cette dotation, sa répartition mérite d'être mieux ciblée sur un nombre plus restreint de bénéficiaires et son augmentation mieux répartie entre les communes restant éligibles. » (Assemblée nationale 29/11/2016)

Désormais, les deux tiers des communes de plus de 10 000 habitants sont concernées, et un travail sur les seuils doit empêcher la concentration de l'augmentation de la DSU sur quelques communes.

Parallèlement, le Fond national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), issu de la loi finances de 2012, est « un mécanisme de péréquation horizontale pour le secteur communal. Il consiste à prélever une fraction des ressources fiscales de certaines collectivités pour la reverser à des collectivités moins favorisées. » (note d'info ministère 2016 NOR INTB16140301N). Il se fonde sur le potentiel financier agrégé (PFIA) à savoir le potentiel financier de x communes membres d'un EPCI, c'est-à-dire le potentiel financier au niveau intercommunal. La commune contribue alors au fonds si son PFIA par habitant est supérieur à 0,9 de la moyenne nationale du PFIA par habitant. Le Havre est très largement perdant dans ce système de péréquation horizontal actuel puisque la commune verse ainsi 3,78 millions en 2017, soit environ la somme que verse actuellement Toulouse. Au contraire, une ville comme Brest est bénéficiaire du FPIC à hauteur de 1,6 millions.

Les systèmes de péréquations horizontaux et verticaux présentent donc de réelles limites, indirectement liées à des questions de décroissance urbaine, c'est-à-dire ici à des territoires industriels et pauvres qui ont donc des dotations de garantie importantes qui les fait passer pour plus riches. Ainsi, dans les détails techniques, la population joue un rôle défavorable pour des territoires en perte démographique, en particulier par la perte de contribuables. Le retrait de l'État, l'inadéquation et l'obsolescence des systèmes de péréquations finalement « contrepéréquateurs » mettent en danger le futur de villes en décroissance comme le Havre et empêchent la reconnaissance et la mise en place d'autres systèmes urbains fondés par exemple sur une diminution du parc de logements. E. Decamps remarque ainsi ;

« [qu']il y a comme une logique globale où un territoire en décroissance perd aussi les moyens de s'en sortir. » Entretien du 22.03.2017 avec Emmanuel Decamps, directeur des finances de la Ville du Havre (1'11'00)

Cette baisse importante des finances locales pose alors la question du périmètre d'intervention de la ville et relève d'un véritable effet ciseau ;

« Nous ça fait 4 ans que nos recettes baissent, je pense que ça va continuer, si la baisse des dotations continue...la première répercussion, c'est les économies de fonctionnement, on réduit notre périmètre (...) ça devient difficile dans la durée, on commence à réfléchir à notre périmètre de service public, l'enjeu



est là ; moins intervenir pour moins avoir d'emprunts. Ce qui est compliqué. C'est plutôt une population qui est en attente de service publique sur le territoire. » Entretien du 22.03.2017 avec Emmanuel Decamps, directeur des finances de la Ville du Havre (1'07'20-1'08'15)

Le mécanisme national des finances locales ne permet donc pas davantage une pensée de la décroissance urbaine voire il rend difficile sa reconnaissance et impulse certaines solutions pourtant inadaptées que sont par exemple la recherche à tout prix de nouveaux contribuables. Ce système induit également une logique de bases fiscales qui interdit de penser le rétrécissement du marché immobilier.

## Conclusion du chapitre 2

Dans ce chapitre, nous avons donc vu que la politique locale fait aussi écho à un positionnement et à des instruments nationaux orientés vers l'organisation de la croissance à la fois démographique et urbaine. Les instruments de renouvellement urbain sont jusqu'à aujourd'hui surtout pensés comme des interventions sur la salubrité des logements ou la perte de mixité sociale. La notion de « marché détendu » est ainsi relativement récente et permet désormais de penser un redimensionnement du parc locatif social par le biais d'une part potentiellement plus importante de démolitions, ce positionnement est toutefois à contrecourant des logiques fiscales. Les villes françaises en décroissance semblent donc face à une réelle aporie, avec en particulier des programmes de renouvellement urbain qui poussent à des démolitions alors que les finances locales reposent de plus en plus sur la fiscalité locale, elle-même assise sur l'existence et l'occupation de locaux, en particulier de logements.

Ces différentes dimensions mènent *a priori* à une certaine primauté de la construction dans les villes françaises, ce qui peut mener à un décalage avec les dynamiques des villes en décroissance. On a déjà vu une partie de ce décalage dans les documents de planification, mais au-delà de la volonté politique, quels sont les impacts de ces injonctions à la construction ? Le système technique français détermine une certaine occupation du sol ; sa construction et rentabilité. D'où la nécessité de mener une réflexion plus précise sur les aspects fonciers des villes en décroissance françaises, en particulier ceux au Havre, et les possibilités laissées par le système de planification pour adapter les villes à la réduction de leur population.

« Sur un plan épistémologique, étudier les instruments de gestion conduit donc nécessairement à un déplacement de l'analyse : l'attention ne se limite pas à la conception d'un artefact, elle intègre les usages de ces instruments en situation et les effets qu'ils sont susceptibles de produire sur les comportements d'autres acteurs. Dans cette perspective, l'instrument n'est pas neutre. Il est destiné à certains usages. Il résulte d'un processus d'intervention, d'une manière de produire des connaissances sur des objets nouveaux. Les effets épistémiques qu'il produit modifient la perception du réel, permettent la construction et l'interprétation de nouveaux phénomènes. » (Aggeri et Labatut, 2014, 66)

En effet, quels impacts la décroissance urbaine a-t-elle sur le foncier ? Concernant la forme urbaine de la ville, existe-t-il une rétraction, c'est-à-dire un rétrécissement de la tache urbaine ? Quels sont les acteurs mobilisés ou *a contrario* trop peu présents ? Au-delà de la non reconnaissance de la décroissance, quels sont les effets locaux des instruments existants, autrement dit leur instrumentation ?

Pour répondre à ces différents questionnements, le prochain chapitre s'appuiera sur un matériel plus quantitatif, fourni par des bases de données ayant trait au foncier et disponibles à l'AURH.



## Chapitre 3 Les villes en décroissance françaises face au « problème foncier »

---

Précédemment, nous avons vu que la décroissance urbaine est un phénomène international diversement reconnu et traité. Alors que l'Allemagne fait figure de pionnière dans la reconnaissance scientifique et le traitement opérationnel de ce nouveau régime urbain, la France continue de se cacher derrière un taux de fécondité encore élevé à l'échelle de l'Europe et traite toujours la décroissance urbaine comme un dysfonctionnement temporaire. Les territoires urbains connaissant une décroissance de longue date comme le Havre restent ainsi attachés à une croissance passée – en partie fantasmée – et réitèrent perpétuellement cette référence comme un objectif à atteindre.

Ce positionnement local fait largement écho à un positionnement national même si ce dernier change lentement à travers les réflexions de chercheurs et l'action d'acteurs privés. Les mécanismes et instruments pensés à l'échelle nationale restent particulièrement empreints de ce paradigme de croissance urbaine comme nous l'avons vu dans les cas emblématiques des documents de planification et des finances locales. Le credo reste ici la (re)construction, en termes avant tout quantitatifs.

L'objectif de ce chapitre est d'explorer plus avant les liens entre la décroissance urbaine et le foncier entendu comme « le territoire dans une perspective de construction » par les aménageurs (Boulay et Buhot, 2013). En quoi la décroissance urbaine et son traitement transforment le rapport au foncier et plus précisément aux espaces vacants ? Nous faisons ici l'hypothèse que la non-mise à l'agenda de la décroissance urbaine, notamment au Havre, et les politiques d'attractivité qui l'accompagnent poussent les acteurs publics à construire de manière systématique sur des espaces en friches, ce qui participe paradoxalement à renforcer l'émergence d'espaces vacants voire à les produire. Comme nous l'explicitons dans ce chapitre, nous définissons les espaces vacants au sens large, des friches jusqu'aux logements vacants.

Pour ce faire, nous reviendrons brièvement sur les champs de recherches de la décroissance urbaine et du foncier, illustrant l'imperméabilité des deux entités en France (I). Puis, nous focaliserons plus particulièrement notre attention sur la question de la vacance et des friches. En passant par un détour sémantique et historique riche de sens sur les friches comme appartenant au groupe des espaces vacants (II), nous nous attarderons sur le cas de la ville du Havre. Nous développerons alors succinctement notre méthodologie relative à des bases de données détenues à l'agence (III), nous permettant d'analyser plus particulièrement les évolutions démographiques et foncières à différentes échelles géographiques entourant le Havre, analyses que nous mettrons en lien avec une partie de nos enquêtes auprès des acteurs locaux (IV).

# I. Décroissance urbaine et foncier, deux champs de recherche qui s'ignorent ?

Rattaché à l'origine aux sciences économiques, plus particulièrement autour des questions de propriété et de rente foncière (Guigou, 1982 ; Aveline, 2009), la thématique du foncier se taille progressivement une place dans une multitude de disciplines des sciences sociales ; droit, géographie, aménagement, sociologie, anthropologie, histoire...toutefois, en dehors de la sphère économique, ce pan de la recherche reste éclaté et marginalisé ; il est davantage porté par des individus que par des équipes (Buhot, 2012). De plus, le foncier reste une entrée assez peu définie, voire « un bien insaisissable » (Boulay et Buhot, 2013). Pour le dictionnaire, il s'agit de « [ce qui est] relatif à un fonds de terre, à sa propriété, à son exploitation et à son imposition. » (Larousse). En géographie, peu de dictionnaires éclaircissent ce terme, tandis que les rares définitions données se rattachent surtout au marché et au foncier agricole, abordant l'urbain de manière plus anecdotique ;

« (marché foncier) ce qui est relatif aux « bien-fonds », à la propriété terrienne. On trouvera à structure agraire, mode de faire-valoir, etc. des éléments relatifs à la propriété agricole. Cependant, le marché foncier ne dépend pas seulement de l'agriculture. Dans les campagnes urbanisées (États-Unis, Europe, etc), il faut tenir compte d'une demande de terres affectées à d'autres utilisations : extension de l'habitat urbain, implantation d'industries, développement des résidences secondaires à la campagne, aménagements touristiques, grandes voies de circulation, etc. » (George et Verger, 2013)

Clothilde Buhot (2012) relève ainsi l'existence de trois approches et définitions d'un adjectif paradoxalement systématiquement utilisé comme un nom ;

a. Une première, « traditionnelle », fortement marquée par l'économie : *ce qui a trait au sol pris comme un bien échangeable et comme une marchandise – un espace quand il devient un bien échangeable – l'étude de la valeur des droits* ; cette acception est communément rencontrée chez les économistes et les juristes ;

b. Une seconde, « techniciste », centrée sur l'aménagement : *c'est la matière première des politiques d'urbanisme – c'est le terrain dans une perspective de construction – c'est le terrain qu'on exploite, soit de façon agricole soit quand on fait de la ville* ; ce sont plus fréquemment les praticiens qui l'utilisent.

c. Une dernière, « extensive », insistant sur la dimension sociale : *c'est un objet de convoitise – l'enjeu principal des collectivités et des individus – qui traduit un rapport social*, ce sens est partagé par des chercheurs en Sciences Sociales de différents horizons : géographes, historiens, économistes ou sociologues. »

Dans l'introduction du dictionnaire critique sur les mots du foncier, C. Buhot et G. Boulay continuent de remarquer que « son extensivité en floute les contours », et proposent une nouvelle définition plus englobante du foncier ; « le sol non pas comme donnée physique mais comme production de l'activité sociale ». Dans sa thèse peu de temps après, J. Dupont reprend et pousse un peu plus cette définition sous un aspect temporel et spatial. Le foncier devient alors « le sol, non pas comme une donnée physique pérenne, mais comme une production sociale multiscalaire constamment renouvelée » (Dupont, 2014, 3). Le jeu des échelles est effectivement omniprésent en géographie et aménagement ; à l'échelle de la parcelle ou d'un groupement de parcelles, le foncier est tout d'abord ce qui va permettre ou non une opération voire définir une opération ; son prix et sa facilité de mobilisation vont peser et définir une rente attendue, donc un prix de sortie de l'opération selon le jargon des économistes et aménageurs. À l'échelle de la ville, le foncier peut être un élément d'organisation de la tâche urbaine. L'usage va être défini par des documents de planification, mais également indirectement par la valeur du foncier, c'est-à-dire sa rente, et par les choix et objectifs des propriétaires. Élément *a priori* très technique, le foncier doit se penser à différentes échelles spatiales et temporelles mais également dans un système complexe

à l'heure où les marchés se globalisent (Aveline, 2009) et les acteurs intervenant sur le foncier se multiplient. C'est donc la définition des aménageurs que nous adopterons dans ce chapitre, à ceci près qu'il semble ici incontournable de situer la recherche sur le foncier par rapport à celle de la décroissance urbaine, en pointant l'imperméabilité des deux mondes.

L'aménagement, au sens opérationnel et praticien, est intimement lié au foncier. En effet, la loi d'orientation foncière (LOF) de 1967, considérée comme l'acte fondateur du rôle de planification et d'aménagement de l'échelon local, marquait déjà dans son titre ce lien très étroit. Aux temps des croissances urbaines forte E. Pisani, ancien ministre de l'agriculture scandait déjà l'importance du foncier comme enjeu de société ;

« [le foncier] était le problème politique le plus significatif qui soit, parce que nos définitions et nos pratiques foncières fondent tout à la fois notre civilisation et notre système de pouvoir, façonnent nos comportements. » (Pisani, 1977, 9-10)

Pourtant, pendant de longues années le foncier a été mis de côté dans le champ de la recherche. La parution du dictionnaire critique « les mots du foncier », vient mettre un terme à ce que N. Aveline assimile à une « traversée du désert ». En effet, de façon paradoxale, la question foncière, si elle s'affranchit des limites disciplinaires scientifiques et surmonte les fractures entre un monde de chercheurs et les sphères de politiques et praticiens, a été mise de côté par la recherche ces dernières années. Cette renaissance est, pour beaucoup, très orientée sur une thématique, le périurbain qui « supprime le rural (et l'urbain) comme cadre d'analyse » (Buhot, 2012, 29), ou des aires géographiques, grossièrement les Suds et les grandes métropoles. La recherche sur le foncier, quelle que soit la thématique prise, reste alors très attachée à une logique de croissance voire d'expansion, V. Renard déclare ainsi ;

« La question foncière, celle de la mise sur le marché des terrains en quantité suffisante, en de bonnes localisations et à des prix compatibles avec le pouvoir d'achat des ménages, constitue à l'évidence une difficulté majeure du système français de production de logements. » (Renard, 2015, 42)

On le voit, le foncier devient ici la question foncière et les problématiques tournent autour des sujets de production, de quantité suffisante et d'accessibilité, se focalisant ainsi exclusivement sur une trajectoire ascendante – la croissance – et sur un état – la rareté des terrains. Et effectivement, les éléments avancés pour expliquer cette renaissance de la recherche sur le foncier en France se centrent uniquement sur des thématiques de croissance, de hausse de prix, de rareté. Le dictionnaire critique déjà mentionné reste ainsi empreint de cette dynamique ;

« la mise en sourdine du foncier est contemporaine d'une acuité exceptionnelle des problématiques qui lui sont liées, et ce à l'échelle de la majeure partie de la planète. La hausse des prix – souvent inédite, l'urbanisation massive de la population mondiale, l'urgence des enjeux environnementaux ou la flambée des prix agricoles sont autant de révélateurs de l'importance cruciale de la problématique foncière. » (Boulay et Buhot, 2013, 15-16)

Le découpage en chapitres et les entrées de ce dictionnaire, s'ils retracent précisément des enjeux primordiaux relatifs au foncier, semblent omettre celui de la décroissance urbaine. Ainsi, à la suite d'un premier chapitre qui caractérise le foncier et d'un chapitre 2 portant sur des dimensions de propriétés et de droit, le chapitre 3 s'attache au prix et valeur du foncier. Il est occupé par des entrées comme la rente foncière, plus-value, investissement avec l'idée donc de dégager un bénéfice, un surplus selon différentes méthodes ('*cash flows*', 'compte à rebours', 'évaluation', 'méthode des prix hédoniques',



‘évaluation’). La possibilité d’un foncier dont on ne peut toujours tirer des bénéfices est évoquée dans l’entrée ‘bulle’ mais retombe immédiatement dans un modèle explicatif, celui de la ‘cyclicité’...Le chapitre 4 portant sur les politiques foncières est centré sur l’action publique, avec la présentation de ses objectifs et la description de certains de ses instruments et moyens pour y parvenir (‘maîtrise foncière’, ‘réserve foncière’, ‘taxe foncière’, ‘préemption’, ‘expropriation’, ‘servitude’, ‘zonage’, ‘droit à bâtir’). Enfin ce chapitre se penche sur les effets et problématiques de ces instruments (‘offre foncière’, ‘rareté’, ‘compensation’, ‘contentieux’). Le dernier chapitre, portant sur les dynamiques spatiales et s’organise autour de trois types de dynamique ;

- une dynamique de construction ; ‘consommation’, ‘périurbanisation’, ‘promotion’, ‘densification’, ‘lotissement’,
- des dynamiques sociales ; ‘accaparement’, ‘rétention’, ‘*Rent gap hypothesis*’,
- enfin, une dynamique de réorganisation spatiale figure également dans ce chapitre (‘remembrement foncier’, ‘renouvellement urbain’, ‘friche’). La thématique des *shrinking Cities* est abordée au détour de la définition de la friche mais elle est rapidement reléguée à des aspects démographiques...Le renouvellement urbain est analysé dans la lignée de l’ANRU c’est-à-dire comme la lutte contre des quartiers dégradés et des états d’insalubrité. L’idée de restructuration en vue d’un rétrécissement de la ville est absent de ces analyses.

La recherche sur le foncier se préoccupe donc peu des dynamiques de décroissance urbaine. Dans la même logique, dans les recherches sur la décroissance urbaine, le foncier reste bien souvent peu étudié, *a contrario* d’études quantitatives, appuyées sur les recensements de l’Insee et toujours centrées sur les habitants ou sur les ménages et leurs mobilités à différentes échelles territoriales.

La question foncière dans les villes en décroissance est réduite à deux catégories via un chaînage parfois trop uniformisant. Si une distanciation existe aujourd’hui sur une approche unique des effets de la décroissance sur la tache urbaine des villes à travers le questionnement sur la sémantique et traduction et donc sur la pertinence du terme de rétractation dans différents contextes nationaux, il reste qu’un lien causal quasi automatique est effectué pour les villes en décroissance ; celui d’une hausse de la vacance des différents biens et donc d’une baisse des prix du foncier et de l’immobilier. Friches et vacance sont ici considérées comme le résultat automatique d’une perte de valeur économique qui sévit dans les villes en décroissance.

Dans ce chapitre, nous proposons de revenir sur ces postulats concernant les friches et espaces vacants dans les villes en décroissance, en prenant le cas havrais dans une analyse à plus grande échelle et plus quantitative, appuyée sur les bases de données relatives notamment au foncier et disponibles à l’agence d’urbanisme. Cette analyse nous permettra ainsi de revenir sur les friches et la vacance qui semblent caractériser les villes en décroissance, en interrogeant la trajectoire de ces objets fonciers à travers les politiques publiques. Nous verrons alors qu’une nouvelle considération des friches sous l’angle de la vacance tend à émerger.

## II. Des friches aux espaces vacants, évolution sémantique

Dans cette partie, il nous a semblé primordial de poser les bases sémantiques et étymologiques des termes de friche et d’espace vacant ; la plongée dans les racines de ces termes, leurs connotations et donc la façon de les traiter ou de les ignorer est ici porteur de sens. Nous verrons tout d’abord que le terme de friche procède de plusieurs connotations – négatives mais aussi positives recouvrant les notions

d'opportunités voire de l'alternatif culturel – et donc de plusieurs types d'approches par les acteurs publics. Nous insisterons sur la définition des friches comme faisant partie des espaces vacants entendus comme des espaces bâtis ou non-bâtis, de différentes tailles et origines caractérisés par un moment de vacance dont l'interprétation enclenche un type de positionnement des acteurs haurais. Ce groupe « espaces vacants », aux multifacettes, a donc pourtant une cohérence que nous démontrerons tout au long de ce chapitre. Nous introduirons ainsi les termes d'un débat ayant cours plus tard dans ces pages – celui d'une prise en compte d'un « temps de veille » (Andres, 2006) se rapprochant d'une autre définition des friches cette fois-ci par l'entrée des temporalités, définition donc concomitante à celles relatives à l'abandon, à la désuétude ou encore à l'opportunité foncière et urbaine.

## II.1. À l'origine de la friche urbaine

Le terme de friche urbaine est relativement récent puisqu'il n'apparaît qu'au XIX<sup>ème</sup> siècle. À l'origine, il appartient à un tout autre univers. En effet, il vient d'abord du monde rural et agricole avec un sens positif. Apparu au XIII<sup>ème</sup> siècle, il est apparemment rattaché avant tout au néerlandais et à son emploi avec le mot *lant*, terre, et désigne « la terre gagnée sur la mer grâce aux digues et destinée aux cultures ». <sup>15</sup> Le terme est donc clairement rattaché aux processus de défrichages du Moyen Âge et donc de gain d'espaces. Mais la friche est alors aussi « une terre qu'on laisse reposer » ; le mot recouvre également cet instant et état de repos qui sera plus tard désigné par le terme de jachère.

Ce n'est qu'au courant du XV<sup>ème</sup> siècle que le mot prend un aspect plus négatif, celui « de ce que l'on laisse sans soin » au sens propre ou figuré, marquant donc un moment de déprise, un moment d'abandon et de délaissement qui a lieu dans le monde rural et agricole. Il est intéressant de noter ici que le XV<sup>ème</sup> siècle est marqué par de grandes mutations concernant la population et donc de rapport à l'espace. La meurtrière Guerre de Cent Ans (1337-1453) prend en effet le relais de la Grande Peste (1348) et laisse une Europe dévastée et dépeuplée. L'évolution du terme se fait donc dans un contexte difficile de déprise agricole et d'abandon des terres. Il peut être lié à l'idée d'une perte de dynamisme au sein du monde agricole.

Le rattachement à un processus urbain est bien plus tardif puisque l'expression de « friche urbaine » n'apparaît que durant la 2<sup>ème</sup> moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle. Cela ne signifie pas pour autant qu'il s'agit d'un objet nouveau, la friche est en fait une entité essentielle dans le rythme urbain. Claude Chaline (1999) montre en effet que la friche appartient à une dynamique normale voire banale de la ville et de sa régularisation. La ville s'est toujours construite avec des changements de fonctions des espaces, changements qui s'accompagnent d'un temps de vacance plus ou moins long entre les deux usages. Le bâti (ou l'espace) et la fonction sont deux entités différentes dont les rythmes ne sont pas toujours synchronisés ce qui explique des décalages, des évolutions, des changements de fonctions plus ou moins brutaux. Ces mutations peuvent être issues de changements radicaux dans la société, changements alors esthétiquement plus visibles et plus faciles à appréhender historiquement. La Révolution française, en bouleversant la société, a par exemple transformé un type de rapport à l'espace induisant des mutations fonctionnelles voire des friches. Un grand nombre de domaines royaux ou du clergé ont ainsi connu des moments de flottement, d'incertitude et de vacance, caractéristiques d'une friche (Janin et Andres, 2008). Même si ces changements peuvent aussi concerner de plus petits espaces, dans des contextes historiquement moins marquants qu'il nous est aujourd'hui difficile d'appréhender, il est évident que la

---

<sup>15</sup> L'ensemble des citations de ce paragraphe est tiré de l'article « friche » du *Robert historique de la langue française*.

friche fait partie de la ville mais qu'elle est longtemps passée inaperçue. C. Chaline émet l'hypothèse que ces friches auraient été rapidement régularisées :

« si les transformations affectant le contenu sont modérées et étalées dans le temps, il y aura passage progressif d'un état d'équilibre à un autre par le jeu de multiples microprocessus de transformations et de réadaptations (...) de tels mécanismes régulateurs ont perduré et se sont intensifiés jusqu'à l'époque contemporaine » (Chaline, 1999, 7).

Cette hypothèse est étayée par l'analyse des années 1970 que faisait en 1991 un chargé de mission à la DATAR, Julien Guisti :

« la préoccupation principale était de reconstituer à l'identique les entreprises économiques devenues obsolètes ou de reconstruire les logements dégradés. À partir des années 80 le marché ne pouvait plus absorber spontanément le stock de friches. La crise devenait visible. On changeait de dimension. » (DATAR, 1991, 5)

## II.2. Les années 1980 ; la prolifération des friches industrielles, des symboles de déprise

La prise de conscience de l'existence de friches urbaines émerge à un moment où les friches se multiplient et leur durée s'allonge au gré d'une désindustrialisation de plus en plus galopante, entraînant, selon C. Raffestin (2012), à la fois des friches architecturales attachées à des questions de régulation mais également un travail en friche, défini comme « une friche fonctionnelle sans espoir ». D'importants rapports paraissent, en particulier celui de la DATAR de 1986 mené par l'ingénieur J.-P. Lacaze. En estimant le stock de friches industrielles à 20 000 hectares en France ce rapport fait office de sonnette d'alarme. Les espaces ciblés sont toutefois très localisés, le rapport recensant 10 000 hectares dans le Nord-Pas-de-Calais, 2 500 en Lorraine, 1 000 en Île de France, et 450 en Rhône Alpes, laissant de côté d'autres espaces industriels pourtant en décrochage comme ceux de la Haute-Normandie. Au contraire, la région Nord-Pas-de-Calais sort particulièrement du lot ; déjà à cette époque, la région est considérée comme une pionnière, pour ses capacités d'interpellation de l'État sur la problématique (L. Allouche in Lacaze, 1986).

Ce rapport Lacaze marque le commencement d'une politique de réhabilitation des friches industrielles à l'échelle nationale, avec la création, sous le gouvernement Rocard de 1988 à 1991, d'un ministre délégué chargé de l'aménagement du territoire et des reconversions. Il s'agira de Jacques Chérèque. Sont alors mis en place un certain nombre de financements européens et nationaux comme le PACT, en particulier le PACT urbain de l'Arc Nord-Est, et des contrats de plan État-Région s'étendant dans un premier temps de 1989 à 1993 et soutenus par des financements européens via des fonds FEDER. Sont également renforcés les prérogatives de certains organismes, les établissements publics foncier d'État (EPF), ce qui permet de pallier le manque d'ingénierie et de moyens financiers des collectivités locales encore insuffisants au lendemain des lois Defferre. Ainsi, dans les années 1980, les pionnières que sont les EPF de Normandie (EPFN) et de Lorraine (EPML, aujourd'hui EPFL) prennent pour mission la requalification des friches alors qu'elles étaient destinées au départ à la constitution de grandes réserves foncières dans le cadre des SDAU. Par la suite d'autres EPF sont créés sur le territoire français, en particulier dans le Nord-Pas de Calais (1990) et dans les départements de la Loire et de la Drôme (l'EPF Ouest Rhône-Alpes, EPORA, en 1998), ce qui porte leur nombre actuel à 10 EPF.

Les friches mises en lumière dans les années 1980 sont avant tout industrielles. À l'amorce d'une désindustrialisation massive, elles sont autant de symptômes d'une douloureuse transition territoriale,

économique et sociale. Elles sont considérées comme les symboles d'une déprise, considérations dont on retrouve aisément des traces dans le discours du ministre délégué, Jacques Chérèque, qui oppose la friche et sa reconversion ;

« Carcasses d'usines, ferrailles, terrains vagues constituent une image négative, une "blessure". Au contraire, la conversion d'une friche provoque souvent une mobilisation, capable de créer une dynamique de développement. C'est l'objectif qu'ont poursuivi, avec constance, l'État et les collectivités locales depuis la mise en œuvre en 1986 d'une politique systématique de réhabilitation des friches industrielles. » (DATAR, 1991, 3)

Les mesures prises ont bien pour objectif d'éradiquer ces espaces par le biais de reconversions systématiques comme l'illustre la suite de son discours ;

« Et maintenant ? Il faut d'abord poursuivre la suppression du stock de 20 000 hectares de friches. Il est déjà largement entamé, mais il se reconstitue chaque jour, pour partie. C'est une course de vitesse. Il ne faut pas relâcher l'effort (...) Supprimer une friche, c'est se donner une marge de liberté pour l'avenir. » (DATAR, 1991, 4)

Toutefois, la reconversion ne signifie pas pour autant réindustrialisation ou reconversion économique systématique. Les difficultés rencontrées pour préserver voire maintenir un nombre d'emplois stables restent dans toutes les consciences. Une autre technique de reconversion est alors particulièrement mise au premier plan notamment par l'EPML. Il s'agit du pré-verdissement, technique qui insiste déjà sur l'importance du cadre de vie dans la reconversion :

« L'objectif de requalification paysagère arrive largement en tête avec 58 % des nouvelles vocations. Il faut souligner ce fait nouveau : en 84-86, les objectifs d'activités économiques étaient nettement prioritaires. La réussite des programmes de pré-verdissement de l'Établissement Public Foncier de la Métropole Lorraine a fait passer au second rang l'objectif de réindustrialisation systématique. On comprend bien cette finalité économique ardemment poursuivie par tous les partenaires. Il importe cependant de démarrer tout de suite, sans attendre l'arrivée de nouveaux emplois, des programmes de pré-verdissement et de requalification du cadre de vie pour supprimer les effets repoussoir et justement attirer de nouveaux entrepreneurs. » (DATAR, 1991, 11)

Cette image de la friche comme symbole de déprise et d'abandon reste toutefois tenace et largement partagée ; elle est visible dans la définition qu'en donne un des techniciens de l'EPML quelques années plus tard :

« un terrain anciennement utilisé pour l'industrie et tellement dégradé par son usage antérieur qu'il ne peut plus être utilisé sans transformation et nettoyage. » (DATAR, 1991, 8)

On retrouve déjà ici et de manière évidente, l'idée que la friche est liée à un état d'insalubrité et de dégradation. Ce n'est ni le régime urbain, ni le système économique, ni même l'action publique qui peuvent ici être à l'origine des friches mais les (médiocres) qualités intrinsèques du site. Le célèbre ouvrage du journaliste et essayiste Eric Fottorino insiste également sur la déprise qui caractérise les friches, les opposant au monde ordonné voire civilisé. Il élargit la problématique à l'ensemble de la société, dépeignant ainsi un avenir particulièrement sombre ;

« La France en friche ! L'image déplaît à notre société civilisée, qui, siècle après siècle, dans chaque intervalle laissé par les guerres, s'est évertuée à défricher. Habitué à ses paysages humanisés, à l'ordre éternel des champs, l'Hexagone n'ose plus se regarder en face, de peur de se découvrir de bien curieuses

rides. La France se désertifie autant qu'elle se défigure. Aux friches industrielles d'hier s'accrochent les friches rurales et humaines du III<sup>e</sup> millénaire. La Lozère n'est plus seule à avoir les traits défaits d'un no man's land. Il faut regarder le Nord-Pas-de-Calais, les terrils abandonnés par les mineurs – ceux qui chauffaient le monde – surplombant les terres sans paysans qui ne nourriront plus personne. » (Fottorino, 1989, 13)

Il est intéressant de noter par ailleurs le chemin inverse pris par le mot, la friche industrielle devant engendrer la « friche rurale » qui est pourtant à son origine étymologique.

À l'échelle locale havraise, la figure de la friche émerge également timidement. La consultation des archives de l'AURH nous permet de dater la première grande étude sur les friches à la fin de l'année 1987. Il y est question d'un inventaire (E395 et E402) ainsi que d'une « méthode d'approche pour une réutilisation d'espaces en friche » (E393) dans les quartiers sud, ces quartiers à l'interface ville-port qui nous intéressent particulièrement. Cependant, à l'heure où l'urbanisme est encore tourné vers une logique d'expansion à grands coups de ZAD (Zones d'aménagement différé) ou de ZUP (Zones d'urbanisation prioritaires), la friche fait peu l'objet d'analyses ou de remobilisation.

Ni à l'échelle locale havraise, ni à l'échelle nationale les friches ne sont alors considérées comme des objets en tant que telles. Elles sont vues par leurs fonctions antérieures, souvent regroupées largement sous le qualificatif « d'industrielles », mais également de ferroviaires ou de portuaires, dans une logique de catégorisation des espaces. Progressivement, ces friches sont aussi analysées dans leurs perspectives de reconversion, dans leur projection sur un temps futur, mettant de côté leurs connotations exclusivement négatives. Ainsi, Serge Hervé du groupe immobilier Auguste-Thouard déclarait ;

« On a écrit récemment : "Toute friche est une chance". Afin d'échapper à un statut foncier découlant d'un usage ancien le plus souvent industriel ainsi qu'à un vocable quelque peu pénalisant, toute "friche" doit être avant tout considérée comme un espace vacant susceptible de faire l'objet d'une valorisation. Cette valorisation doit s'imaginer, sans tabous ni préjugés, dans l'intérêt conjoint et réciproquement accepté du propriétaire foncier et de la collectivité locale. Le traitement d'une "friche" a pour point de départ la réalisation d'études de marchés portant sur l'ensemble des produits immobiliers (locaux d'entreprises, logements...) susceptibles, au cours des années à venir, d'être développés sur le site. » (DATAR, 1991, 20)

Dans la remise en cause de la friche comme symbole de déprise, émergent ici également les friches dites culturelles. La connotation négative de la friche est ainsi mise à distance, soit par la remise en cause du terme, l'affiliant à toute la problématique émergente du patrimoine et du recyclage urbain, soit par la remise en cause de son bagage imaginaire.

## II.3. Les friches culturelles, entre patrimonialisation et créativité

Dans le rapport de la DATAR portant sur la réhabilitation des friches industrielles paru en 1991, l'architecte Philippe Robert critique le terme de friche industrielle mettant plutôt l'accent sur leurs qualités architecturales, patrimoniales et donc identitaires ainsi que sur la réutilisation possible de ces lieux ;

« Le terme de "friche industrielle" est aujourd'hui communément utilisé, et il paraît difficile de le remettre en cause. Il traduit mal cependant le potentiel réel des édifices industriels par l'image négative qu'il évoque.

Le terme de friche s'adapte peut-être aux ensembles industriels détruits, vastes terrains plats où subsistent encore les traces au sol des ateliers détruits, mais pas du tout aux usines qui ont fait la gloire de l'architecture

industrielle du XIXe siècle. Elles offrent aujourd'hui de réelles capacités de ré-utilisation. La qualité de leur construction, les détails architecturaux qui les composent, leur morphologie, leur situation dans les villes, contribuent à leur donner une valeur d'usage et un aspect qui les désignent tout naturellement comme étant ré-utilisables. Dans certains ports, dans certaines villes de production du textile, des quartiers entiers sont encore aujourd'hui formés de ces "forteresses de l'industrie", sans oublier les quelques cinquante manufactures de tabac existant dans les grandes villes de France.

Ces usines forment le tissu même de l'urbanisme de nombreux quartiers, et contribuent à leur identité. Dans la mesure où il est prouvé aujourd'hui que la reconversion est globalement un facteur d'économie dans la construction, c'est aux urbanistes et aux architectes d'intégrer cette "nouvelle" donnée dans leur schéma de pensée. » (DATAR, 1991, 21-22)

Toutefois, petit à petit, la friche culturelle s'émancipe d'une patrimonialisation systématique voire d'une muséification. Un colloque tenu à Strasbourg les 18 et 19 mai 1993, soutenu par la DATAR et organisé par la Laiterie<sup>16</sup>, illustre la reconnaissance timide, au début des années 1990, d'autres types de réhabilitation des friches, en particulier celles en lieux culturels dits alternatifs. En effet, les protagonistes de ce colloque, techniciens, artistes et chercheurs, commencent par remarquer que

« La reconquête culturelle comme projet de développement pour des sites en friche est encore en France, une idée relativement marginale. Souvent, les expériences de reconversion en espaces culturels s'organisent autour du souvenir d'une culture industrielle, scientifique et technique. Peu d'entre elles s'engagent dans l'aventure de la création contemporaine. » (DATAR, 1993, 11)

Cependant, le groupe peut s'appuyer sur le travail de recherche de l'Espagnol Eduardo Miralles et sur l'exemple d'actions menées par des centres culturels indépendants à la fois en France -dans des villes comme Poitiers ou Marseille- et en Europe, centres appartenant au réseau Trans Europe Halle créé en 1983. Il observe donc que les friches sont face à un double phénomène;

« Les friches sont donc progressivement devenues, et de façon conséquente des espaces de référence pour la création artistique. Ce phénomène marque un temps dans l'historique de la relation entre l'artiste, son œuvre et l'espace où il la produit, dit Eduardo Miralles. L'espace de création, atelier ou laboratoire, sans grande signification symbolique jusqu'à la Renaissance, est pour de nombreux artistes contemporains, un élément fondamental et indissociable de l'expérience artistique. La performance est ainsi l'une des expressions les plus significatives de cette dialectique, que l'on pourrait par la même, facilement identifier dans le travail chorégraphique et théâtral.

Réflexion en deux temps : la friche entre aujourd'hui dans le cadre normatif de la conservation du patrimoine. Elle représente d'autre part un des territoires privilégiés de la création artistique contemporaine grâce à une signification spatiale remarquable (grands volumes). Comment la friche peut-elle devenir l'élément moteur d'une politique de redéveloppement et de diffusion culturelle ? » (DATAR, 1993, 12)

La friche culturelle devient donc à la fois le rapport à la culture en tant que marqueur identitaire passé et en même temps l'élément représentatif *a priori* du créatif et de l'alternatif. La figure de l'artiste s'accroche progressivement à la friche. La reconnaissance institutionnelle, balbutiante dans les années 1990, éclate au tournant des années 2000 avec la montée en force de nouvelles théories autour de la culture et des artistes. C'est le cas notamment des thèses de Florida qui, bien que largement décriées

---

<sup>16</sup> Ce lieu n'est pas anodin, il s'agit d'une ancienne laiterie devenue friche puis remobilisée par le secteur artistique.

dans la sphère scientifique, ont encore de larges échos dans le monde dit opérationnel des praticiens et politiques. Peu de temps auparavant, le rapport Raffin (1998) issu du programme interministériel « culture, ville et dynamiques sociales » met l'accent sur la transformation de trois friches à Poitiers, Genève et Berlin, en lieux culturels reconnus. La dimension de friche est ici importante dans le sens où ces différentes installations « renvoient toutes à une situation de manque et d'écart par rapport aux politiques culturelles locales » (Raffin, 1998, 10). De plus, ces espaces de friche sont décrits, au moins dans le cas de Poitiers, comme porteurs d'une certaine créativité ;

« Une friche industrielle ou marchande, c'est tout le contraire d'une identité fixe. Si on peut y lire la clarté d'une identité passée en regard d'une fonction spécifique, industrielle ou marchande et des hommes qui l'accomplissaient, celle-ci est aujourd'hui révolue. Elle laisse place à de nombreuses possibilités. L'aménagement intérieur hérité du passé n'est pas une contrainte suffisante qui dirait irrémédiablement l'usage « qu'on doit en faire », au contraire, elle peut accueillir aisément des pratiques et des imaginations diverses et multiples. » (Raffin, 1998, 20)

À cette créativité est assortie une dimension de liberté et d'opportunité, puisque ces friches sont finalement « un espace dégagé d'une trop forte attention de la part des acteurs publics et privés de l'aménagement du territoire. » (Raffin, 1998, 21)

Commandé par le Secrétaire d'État au Patrimoine et à la Décentralisation culturelle, Michel Duffour, le rapport Lextrait (2001) ne vise pas non plus exactement les lieux ou plus précisément les friches mais les nouvelles démarches artistiques et culturelles visibles depuis plusieurs années. Toutefois le rapport note également l'importance des espaces de friche dans les trois dimensions déjà explicitée dans le rapport Raffin, renforçant l'émergence de cette nouvelle catégorie et analyse des friches ;

« Si ces nouvelles pratiques se sont multipliées, c'est aussi parce que des espaces abandonnés étaient disponibles. Les pratiques que nous analysons ne sont pas toutes assimilables à un lieu, à un bâtiment, mais elles ont toutes un rapport avec un territoire en friche. Que ce territoire soit économique, social, artistique, culturel ou urbain, c'est le vide, l'absence d'autres interventions qui a ouvert un champ aux porteurs de ces projets. Parmi ces territoires que nous aborderons tout au long de notre étude, le territoire urbain est dominant. Il a libéré des initiatives qui ne trouvaient pas auparavant d'espaces d'expression. La disponibilité et la valeur patrimoniale des friches urbaines ont ainsi été déterminantes pour la plupart des projets, car elles "incarnent" le questionnement des artistes et des populations sur la transformation de nos sociétés. » (Lextrait et Goussard, 2001, 9)

Si ces deux rapports mettent particulièrement en avant les pratiques artistiques, ils confirment, par les exemples choisis, l'émergence des friches culturelles et d'une attention renouvelée des institutionnels à l'égard de ces pratiques mais également de ses possibilités de reconversion. Ces deux rapports nationaux témoignent de cette trajectoire vers la considération des friches comme un élément positif. Certaines villes n'hésitent pas désormais à faire entrer le terme de friche dans leurs opérations d'aménagement. C'est notamment le cas de Rennes avec son projet des prairies Saint-Martin.





Plan 5 : Extrait du plan du Parc Naturel Urbain des Prairies Saint-Martin - Stade Avant-projet

Le lancement de sites comme celui « d'adopte une friche » disent également ce retournement d'image. S. Wannatabe, formée notamment à science Po Paris a lancé ce site internet au printemps 2015. Elle nous explique sa démarche ;

« Au tout début l'optique était de faire rencontrer le propriétaire de friches avec le futur investisseur, pour une sortie de friche pérenne mais en discutant avec tous les acteurs je me suis rendue compte qu'il y avait un moment de valorisation entre les deux qui était très important même de la valorisation urbaine et foncière. Je me suis renseignée sur le modèle de friches culturelles pour voir ce qui existait, fonctionnait et ce qui n'avait pas fonctionné. Jusque là, pour le propriétaire et pour l'investisseur final, c'était tout gagnant » Entretien du 19.05.2016 avec S. Wannatabe (23'00-23'35)



Figure 5 : Extrait du site internet 'Adopte une friche', janvier 2017

De plus, les friches culturelles – ou le « modèle » des friches culturelles - mettent en avant une autre temporalité de la friche, où la friche perdure tout en devenant quelque chose, un objet précis. Les deux

états se superposent. Mais cette trajectoire plus positive rencontre également de nouvelles considérations urbanistiques.

## II.4. Les friches comme opportunités foncières à saisir

La transformation des modèles urbains sous-jacents dans l'aménagement du territoire au profit de la ville compacte et du renouvellement urbain entraînent une redéfinition des friches urbaines comme des opportunités foncières et urbaines à saisir. Débutée au début des années 1990, la réforme de l'urbanisme culmine avec la promulgation de la loi SRU, qui vient modifier le cadre posé par la LOF de 1967. En effet,

« la loi SRU oppose *le modèle de la ville renouvelée* inspirée de la tradition, quelque peu mythifiée, de la "ville européenne" plusieurs fois reconstruite sur elle-même et dont la compacité favoriserait la cohésion sociale. À ce titre, là où la Loi d'Orientation Foncière (LOF) cherchait à organiser un marché foncier propice à l'extension périphérique de la ville des trente glorieuses (Goze, 1998), la loi SRU en réforme l'instrumentation, notamment, dans une logique de recyclage de friches urbaines. » (Goze, 2002, 763)

La loi revoit donc entièrement le rapport à la densité des villes, supprimant certains plafonds comme celui attaché au coefficient d'occupation des sols (COS) mais également des prérogatives du règlement du PLU comme le conditionnement de la constructibilité des terrains en fonction d'une surface minimale. Analysées comme le résultat d'une dilution de l'urbanisation, les friches urbaines deviennent alors le foncier à mobiliser en priorité. C'est la fin d'une logique uniquement physique et fonctionnelle au profit d'une rationalisation du tissu urbain. Se greffent toute une série de mots satellites qui disent cette nécessité de rationaliser un foncier devenu rare ; délaissés, dents creuses, espaces vides voire espaces sous-utilisés... La rareté du foncier résultant d'une urbanisation voire d'une constructibilité en extension de plus en plus limitée, les friches sont de nouveaux espaces à enjeux. Elles sont également utilisées pour pallier les manques d'un urbanisme jugé peu solidaire. La SRU reprend des concepts gravitant autour de la mixité urbaine. Les friches sont alors les leviers possibles pour corriger la trajectoire de pans de ville ou de quartiers. De la même façon, on opte de plus en plus pour une détermination des futures friches, avec l'idée de prévenir plutôt que de guérir un mal qui guette : l'obsolescence.

La norme devient le recyclage urbain même si des dynamiques d'extension urbaine perdurent, en lien avec des différences de prix et de technicité nécessaire entre le foncier agricole et le foncier recyclé. Toujours est-il que les friches sont alors considérées comme les futurs terrains à construire auxquels s'ajoutent toutefois des contraintes techniques et financières souvent fortes que le marché vient gommer dans le meilleur des cas voire que les acteurs publics rectifient. C'est le cas notamment des Établissements Publics Fonciers ;

« les friches industrielles représentent d'importantes ressources foncières, potentiellement mutables en logement ou en nouvelles zones d'activités économiques, que les collectivités ont parfois des difficultés à acquérir faute de projet ou en raison de la pollution des sites. Le travail des EPF d'État consiste alors à faciliter l'émergence d'un projet en portant le foncier, en le dépolluant si nécessaire et en le cédant à la commune ou à un opérateur. » (dépliant « les établissements fonciers d'État, partenaires fonciers de vos projets », mai 2016)

On remarque ici encore un positionnement des EPF dans une logique de construction, en particulier de logements. C'est également visible à l'échelle de l'EPF de Normandie qui intervient sur les friches à la demande des collectivités et selon leurs projets. Le fond friche permet alors de financer des dépollutions

et des études de sites mais également le portage foncier. Différents critères entrent alors en jeu pour bénéficier de ce support financier et technique ; la taille du site, l'inscription de la commune au contrat de projet et la destination du site après intervention. Jusqu'à la dernière convention, hors axe Seine, la région ne cofinçait pas des opérations à vocation uniquement habitat au profit d'une mixité. Cette mixité est aujourd'hui remise à plat dans le cadre de la nouvelle convention, tandis que continuent de se créer des logements sur les friches de l'axe Seine. L'intervention de l'EPFN n'est donc pas conditionnée à l'(in)existence d'une pression foncière, la différence est surtout faite entre des communes urbaines et des communes rurales, hors ou dans l'axe Seine.

Ainsi, si les contraintes techniques qui entourent certaines de ces friches continuent à être des freins, notamment en termes de coûts - de dépollution et de sécurisation- ces deux dernières décennies métamorphosent la considération des friches urbaines ; elles tendent de plus en plus à être considérées comme des opportunités voire des leviers. *A contrario*, les friches deviennent alors des opportunités foncières à saisir mais au sens de qui doivent l'être. La construction de logements est alors une des dimensions les plus classiques de la réhabilitation des friches avec toujours l'idée d'une pénurie de logements sur le territoire national ou l'enjeu d'une rentabilité finale de l'opération.

Pourtant, cette injonction particulièrement forte est aujourd'hui remise en question. En effet, le déficit de logements est un postulat aux pieds d'argile hormis dans certains territoires particulièrement tendus comme Paris, tandis que la qualité, l'accessibilité et la typologie des logements construits continuent à être des enjeux un peu trop souvent écartés (Driant, 2015). La vacance des logements ne cesse d'augmenter à l'échelle nationale. Selon les séries historiques sur la population et le logement de l'Insee, le nombre de logements vacants en France a constamment augmenté depuis la fin des années 1960, passant de 1 217 648 en 1968 à 2 747 551 en 2014. Si l'on raisonne en termes de taux, on constate également une augmentation entre les deux périodes de 6,6 % à 7,9 % avec toutefois quelques fluctuations intercensitaires.

	1968(*)	1975(*)	1982	1990	1999	2009	2014
Ensemble	18 524 980	21 391 907	24 090 048	26 699 958	29 305 055	32 951 565	34 800 382
Résidences principales	16 064 585	18 049 681	19 974 681	21 940 317	24 339 299	27 533 813	28 766 069
Résidences secondaires et logements occasionnels	1 242 747	1 699 024	2 286 077	2 840 229	2 931 720	3 127 769	3 286 761
Logements vacants	1 217 648	1 643 202	1 829 290	1 919 412	2 034 036	2 289 983	2 747 551
Part des logements vacants	6,6	7,7	7,6	7,2	6,9	6,9	7,9

(\*) 1967 et 1974 pour les DOM  
 Les données proposées sont établies à périmètre géographique identique, dans la géographie en vigueur au 01/01/2016.  
 Sources : Insee, RP1967 à 1999 dénombremments, RP2009 et RP2014 exploitations principales.

Figure 11 : Évolution du nombre de logements par catégories selon l'Insee

Reste que cette injonction conduit à une situation de double handicap dans les territoires en décroissance tandis que la dynamique des villes se mesure au nombre de ses grues... D'autant plus que les friches et les espaces vacants en général sont alors considérés comme de potentiels terrains à construire et donc des indicateurs de la santé du marché immobilier pour de possibles investisseurs. Certes, la mesure des friches est la plus hasardeuse des mesures des espaces vacants puisque les friches ne font pas l'objet de recensements systématiques mais d'un inventaire empirique à réactualiser systématiquement via des enquêtes terrain et/ou de l'orthophotographie (Annexe 3). Elles sont donc recensées dans des atlas et inventaires à date T. Au contraire, d'autres espaces vacants, en premier lieu les logements, font partie de recensements plus larges. Toutefois, les paysages de friches et les taux de vacance – notamment de logements – signent encore davantage un marché foncier et immobilier en berne et impactent la venue d'investisseurs pourtant courtisés. Les villes en décroissance souffrent donc encore une fois d'un réel

handicap que les réflexes normés ne peuvent sortir d'une spirale de la vacance. Cette attitude est prégnante au Havre, menant à une logique d'évitement de la friche par le biais de la puissance publique.

C'est ce qu'illustrent les propos d'un technicien du service d'urbanisme de la Ville :

« on en arrive, comme il n'y a pas vraiment de politique foncière, à finalement se retrouver, dans certains cas, à développer des projets sur des grands tènements qui se libèrent, parce que les grands tènements se libèrent et on sent bien que le marché après n'est pas très porteur. Aucun investisseur, aucun promoteur n'accepte de prendre en charge un terrain de 10 hectares au Havre... (...)...la ville est le point de passage obligé donc dès qu'on sait qu'un grand tènement va se libérer [on se demande si] on peut l'acheter parce que sinon on sait qu'il peut rester en friche très, très, longtemps. » Entretien avec un technicien du service d'urbanisme du 22.02.2016 (25-26'30)

Ainsi, l'argent public sert à attirer les investisseurs et promoteurs afin qu'ils prennent le relais sur le marché immobilier. C'est ce qui s'est passé dans les quartiers sud au moment de l'opération de requalification du quartier Saint-Nicolas comme l'explique un technicien du service aménagement de la Ville ;

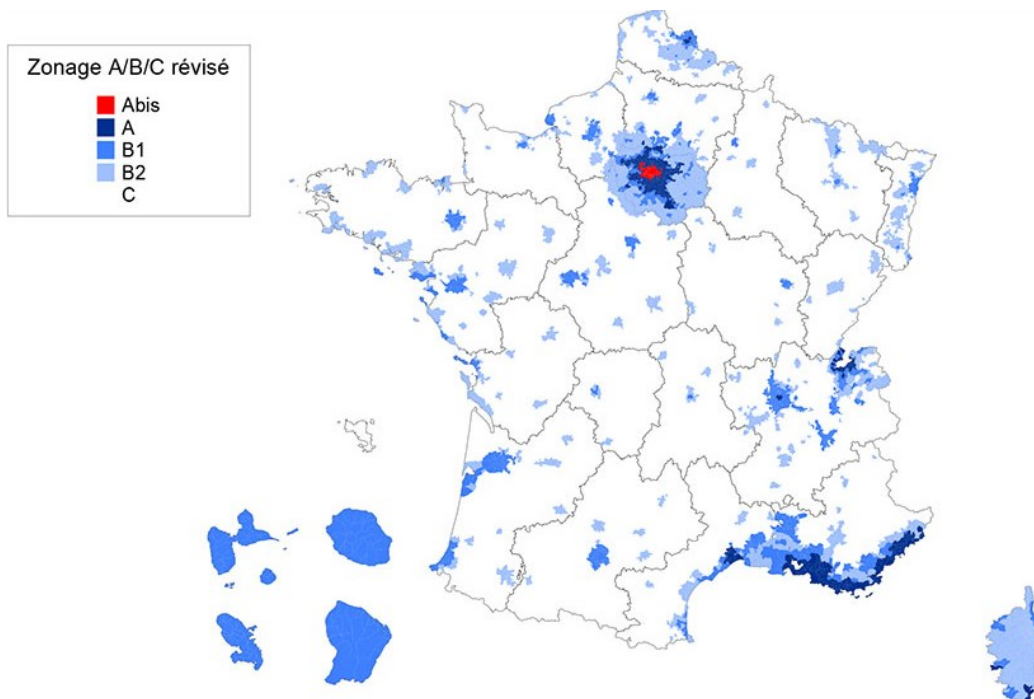
« À l'époque de Saint-Nicolas on avait planté le décor avec le jardin fluvial, qui avait été financé par les fonds européens, et qui nous permet d'avoir des opérations d'aménagement...on avait fait Dombasle et Saint-Nicolas en même temps. Avec un décor planté avec le pont des docks, les continuités piétonnes. (...) ça nous permet d'attirer les investisseurs, parce qu'au départ il fallait y croire, fallait voir ce que c'était avant. » Entretien du 18.05.2016 avec un technicien du service aménagement (15'20-17'30)

De plus, à l'heure où l'immobilier de logement devient un bien d'investissement, en particulier à travers les différents programmes de défiscalisation, la vacance devient un handicap ; les taux de vacance de logements font en effet partie des facteurs de définition des paliers de défiscalisation des villes et donc de la probabilité que des investisseurs choisissent telle ou telle ville. Ainsi, selon l'Association nationale pour l'information sur le logement (ANIL), ce sont bien les rapports entre l'offre et la demande qui déterminent le zonage ;

« La réduction d'impôt est possible exclusivement aux logements situés dans des communes classées dans des zones géographiques se caractérisant par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements entraînant des difficultés d'accès au logement sur le parc locatif existant. Sont ainsi concernées les zones A bis, A et B1. » <https://www.anil.org/votre-projet/vous-achetez-vous-construisez/investissement-locatif/reduction-dimpot-pinel/>

Le taux de vacance est donc un indicateur primordial. On remarquera toutefois qu'entre la loi Duflot et la loi Pinel, Le Havre -ainsi que Caen et Dijon- entrent dans le dispositif ; les villes passent du zonage B2 à B1, ce qui revient paradoxalement à qualifier leur marché de plus tendu qu'avant...et encourage donc la construction (ou la réhabilitation lourde) en vue de louer.





Carte 8 : Les différentes zones revisitées par la loi Pinel - <https://loipinel.fr/zones-loi-pinel>

Dans le groupe B1 se trouvaient déjà des villes comme Lille, Rennes, Toulouse et Nantes...ce surclassement n'est pas sans conséquences sur le marché immobilier havrais puisqu'il surdimensionne les besoins en logements du Havre et oriente la production comme le décrit le directeur d'une société d'économie mixte (SEM) ;

« ils [les acteurs de la Ville du Havre] développent complètement le logement promoteur, c'est quoi le logement que développent les promoteurs ? C'est du produit financier, c'est-à-dire que globalement c'est un logement assez petit qui coûte à peu près moins de 200 000 euros pour trouver un investisseur individuel qui prépare sa retraite et qui achète l'appartement en question. D'abord premièrement ça fait des copro très compliquées à gérer, donc les décisions de façade, de ravalement, de parking, ils n'y arriveront jamais, donc assez vite ça va créer de la vétusté, et ça accueille du cadre qui est pas encore en couple ou de l'étudiant. Mais ça ne répond pas à l'accueil de la majorité des gens qui sont en famille. » Entretien du 30.08.2016 avec le directeur d'une société d'économie mixte (49'10-49'35)

À la suite de ces quelques pages nécessairement rapides sur l'évolution des friches urbaines, on comprendra aisément que coexistent encore aujourd'hui ces différentes connotations des friches. L'enjeu de la mesure et de la visibilité des espaces vacants devient alors primordial. Ces postulats/éléments étant posés, nous verrons dans la suite du chapitre l'état de la vacance sur le territoire havrais, déclinant les échelles géographiques et temporelles ainsi que les données d'analyse pour mieux comprendre les liens entre les différents espaces vacants malgré leur classification encore très sectorielle ; logements vacants, commerces vacants, bureaux vides, friches urbaines.

### III. Sources et méthodologie

La possibilité d'accès, au sein de l'AURH, à une quantité importante de bases de données y compris portant sur le foncier et l'immobilier, nous a poussé à adopter une approche également quantitative des espaces vacants dans la ville en décroissance qu'est le Havre. Cette approche vient renforcer voire confirmer des hypothèses et observations issues du terrain et des entretiens menés.

Comme vu précédemment, nous comprenons les espaces vacants par le prisme de la vacance, englobant quatre thématiques et catégories que sont le bureau, le commerce, le logement et enfin les friches. Pour des questions de temps et d'accès aux informations, nous nous focaliserons plutôt sur ces deux dernières entités permettant de mieux montrer leurs liens. D'autant plus que le logement reste un enjeu primordial pour les acteurs locaux et nationaux. Plus précisément, nous avons utilisé ici les données disponibles dans les fichiers fonciers du Cerema et dans la base ADS relative à l'administration du droit des sols de la ville du Havre. Enfin, nous avons complété notre panel avec les données issues du recensement de l'Insee. En matière de logiciels, nous avons adopté les méthodes utilisées à l'AURH, bénéficiant pour cela des aides précieuses de Jean-François Mary et de Julien Florant : un chargement et une manipulation des données en SQL<sup>17</sup> via pgAdmin III® et une synthèse sous forme de cartes via QGIS®.

Dans cette sous-partie, nous verrons tout d'abord les caractéristiques des trois bases de données sélectionnées ; leurs origines, structurations, échelles temporelles et géographiques, mais aussi leurs difficultés attenantes et les choix méthodologiques qui en découlent. Cela nous permettra, dans un quatrième sous-chapitre, d'analyser les liens entre les espaces vacants et la ville du Havre en tant que ville en décroissance. Mais tout d'abord, quelles sont ces données ? Un tableau synthétique sur les trois bases de données utilisées est disponible à la fin de ce sous-chapitre.

#### III.1. Les fichiers fonciers

La base dite des fichiers fonciers est couramment utilisée par les agences d'urbanisme pour nourrir leurs observatoires, en particulier ceux concernant le foncier et l'habitat. Elle est toutefois la plus complexe de celles utilisées dans cette partie. Issue des déclarations fiscales des particuliers et entreprises centralisées par la DGFIP et retraitées par le CEREMA, la base est constituée de cinq fichiers -le fichier FANTOIR ayant disparu des derniers millésimes – regroupant 16 tables principales comme décrit dans le schéma ci-dessous.

---

<sup>17</sup> *Structured Query Language*

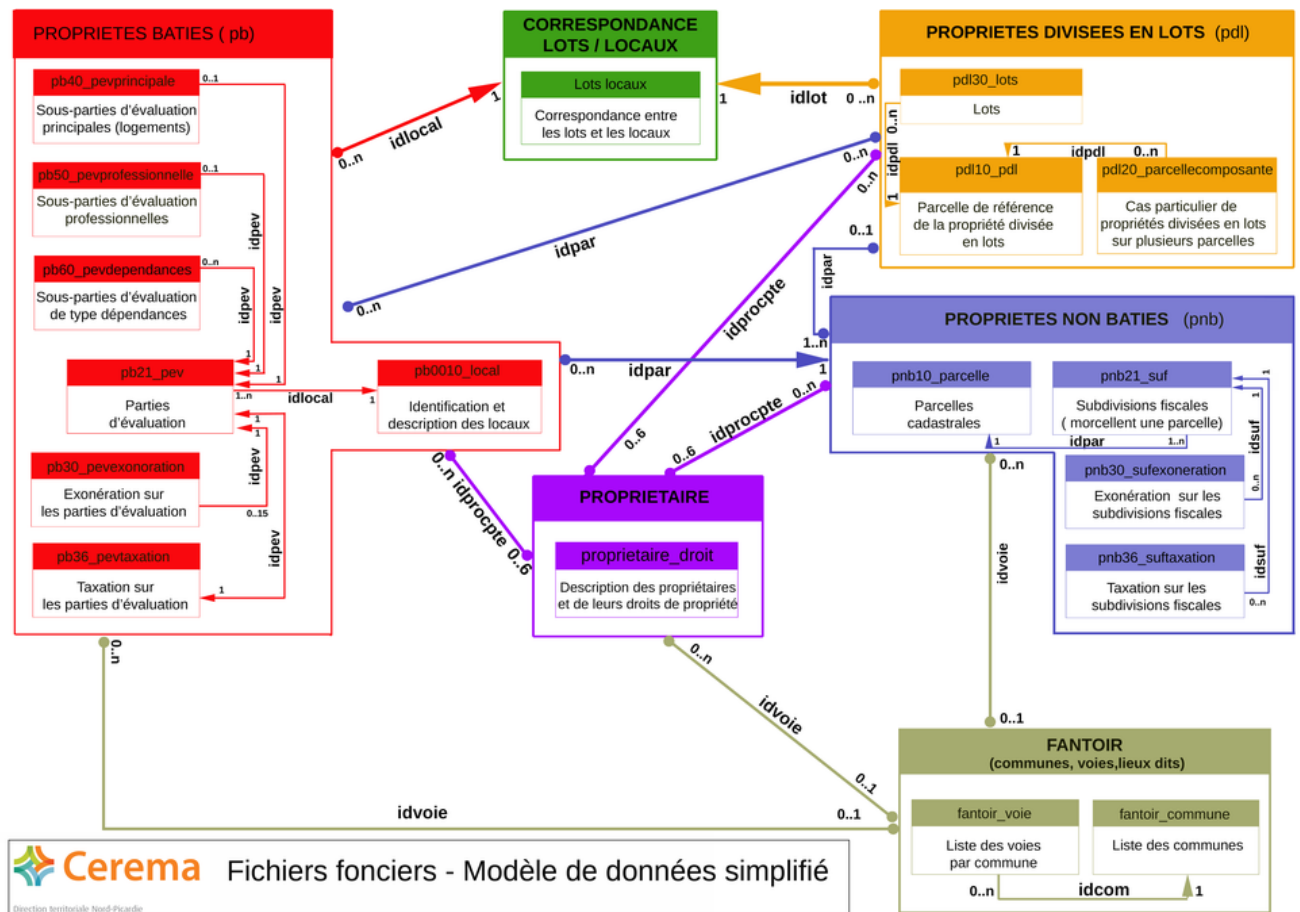


Figure 12 : Fichiers et tables des fichiers fonciers selon le CEREMA

Principalement deux fichiers nous intéressent, ils portent respectivement sur les propriétés bâties et non-bâties, en particulier les tables pb00010\_local relative à l'identification et à la description des locaux et la pnb10\_parcelle relative aux parcelles. Leurs champs sont multiples, respectivement plus de 100 et plus de 130 colonnes. Il s'agit soit de champs 'purs' soit de champs retravaillés par des calculs et croisements entre des champs déjà existants. Par exemple, la variable 'jdatat' est la date de l'acte de mutation sous le format jjmmaaaa tandis que la variable 'jdatan' est l'extrait de l'année de cette date. Cette base comporte toutefois des biais liés à la nature déclarative des données recensées avec des champs plus ou moins fiables en fonction du caractère obligatoire ou à enjeu des variables. Ainsi, concernant la date de construction des locaux ('jannath'), le taux de renseignement voire la fiabilité de cette variable est très liée à la nature du local relatif au champ 'dteloc'/'dtelocxt'<sup>18</sup> ;

« La demande par la DGFIP de la date de construction est assez récente. Pour les logements, c'est la réforme des valeurs locatives en 1970 qui a induit la création du formulaire H1, demandant de renseigner la date de construction des logements. En 1970 les propriétaires devaient indiquer la date de construction de leur local. Pour les locaux commerciaux et industriels, la saisie de la date de construction n'est obligatoire que depuis 2002 et on constate que la prise en compte est effective depuis cette même année. De ce fait, les données de jannath induisent souvent des dates de constructions approximatives, d'autant que celle-ci sont anciennes (choix de l'année 1900 plutôt que 1902, etc.). Il est donc conseillé de regrouper les dates de construction selon des périodes de construction. » CEREMA fiche 03 <http://piece-jointe-carto.developpement-durable.gouv.fr/NAT004/DTerNP/html3/annexes/fiche%2003.pdf>

<sup>18</sup> Quatre entrées existent pour dteloc relatives à la forme du bâtiment ou à son occupation : 1 = appartement, 2 = maison, 3 = dépendance, 4 = local commercial ou industriel. On notera que le 1 et le 2 sont liés à la forme du bâtiment et ne sont donc pas forcément des locaux destinés à de l'habitat ; les professions libérales occupant un appartement sont donc regroupées dans le 2.



Nous bénéficions par ailleurs des millésimes 2009, 2011, 2013, 2014 et 2015 permettant de retracer des évolutions foncières et immobilières. Il a toutefois parfois été nécessaire de privilégier le dernier millésime, les taux de renseignement et de précision étant les plus aboutis. C'est par exemple le cas de la variable 'jannath' relative à la date de construction des locaux. En effet, cette base n'est pas au service d'une historicité du territoire ; elle est issue de données ayant pour objectif de récolter les impôts locaux, les données actualisées le sont ainsi au détriment de données plus anciennes. Par exemple, les immeubles démolis puis reconstruits ne gardent pas de traces de leur démolition dans les fichiers les plus récents.

L'agence détient à ce jour les données géoréférencées à la parcelle sur les cinq départements normands. Cette richesse rend toute échelle territoriale trop vaste ingérable à manipuler. Nous privilégierons donc des échelles allant tout au plus aux limites de l'aire urbaine havraise de 2010. Cette précision géographique nous permettra de s'affranchir de frontières administratives parfois trop obtuses pour notre sujet ou actuellement trop mouvantes comme le montre le cas de notre deuxième base, celle de l'Insee.

### III.2. Les données de l'Insee

L'objectif de la manipulation des données de l'Insee est de mettre en rapport des éléments sur la population et sur le logement. Issues du recensement, ces données font l'objet d'une collecte annuelle depuis 2004. Elles sont réputées complètes tous les 5 ans ; les communes de moins de 10 000 habitants procèdent à une enquête de l'ensemble de leur population tous les 5 ans. Concernant les communes regroupant 10 000 habitants ou plus, elles doivent réaliser un sondage annuel portant sur 8% de leur parc de logements. Tous les 5 ans, l'ensemble des habitants des communes de moins de 10 000 habitants est donc recensé contre environ 40% des ménages des communes les plus peuplées. L'Insee procède alors à un rééquilibrage en regroupant les informations collectées à une date médiane. Ainsi, les données du recensement de 2014 sont, en fait, une harmonisation des données collectées entre 2012 et 2016. C'est ce qui explique que malgré des données collectées annuellement mais partiellement depuis 2004, le premier recensement complet date de 2008. Ces données sont alors redistribuées selon le découpage administratif  $n+2$ ,  $n$  étant l'année médiane. La récolte des données s'effectue à l'échelon communal. On comprendra alors aisément que cette importante refonte territoriale du 1<sup>er</sup> janvier 2016 – décrite dans le chapitre précédent – a fortement impacté les possibilités de comparaisons interannuelles. Si les modifications administratives sont depuis plus d'un demi-siècle une réalité territoriale récurrente, les profondes fusions et associations entraînent des modifications encore jamais vues. Une recherche s'appuyant sur les données interannuelles 2009-2014 nécessite alors une manipulation plus que délicate de recomposition. À l'échelle de la Normandie<sup>19</sup> déjà, l'Insee recense 553 changements communaux dans la période 2011-2016. Nous ne nous risquerons pas à une telle manipulation ici, préférant une comparaison interannuelle entre 2008 et 2013, aux limites administratives donc du 1<sup>er</sup> janvier 2010 et du 1<sup>er</sup> janvier 2015. Déjà à cette période, l'Insee relève 41 transformations recensées dans son fichier historique des communes ; 14 dans le Calvados, 16 dans l'Orne et 11 en Seine-Maritime. Jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2012, il s'agit surtout de gains ou de pertes de parcelles, avec donc un impact négligeable concernant les données du recensement.

Les 14 transformations communales répertoriées pour notre période dans le Calvados sont la fusion des communes de la Cressonnière et de Saint-Martin-de-Bienfaite, la création de la commune nouvelle de

---

<sup>19</sup> Sauf mention contraire, nous raisonnons selon les limites de la nouvelle région normande, c'est-à-dire basse et haute Normandie réunies.

Notre-Dame-d'Estrées-Corbon à partir des communes Corbon et de Notre-Dame-d'Estrées, et enfin le rattachement des communes de Saint-Martin-de-Fresnay, Montpinçon, Grandmesnil, Tôtes, Ecots, Lieury, Berville, Ammeville et Garnetot à Notre-Dame-de-Fresnay qui devient l'Oudon.

Les 16 transformations communales recensées dans l'Orne sont liées aux communes de Vrigny, Marcei, Saint-Christophe-le-Jajolet et Saint-Loyer-des-Champs regroupées dans la commune nouvelle de Boischampré. Est également créée la commune nouvelle Montsecret-Clairefougère par la réunion des deux communes du même nom, et enfin la commune nouvelle Tinchebray-Bocage avec les communes Tinchebray, Saint-Jean-des-Bois, Beauchêne, Frênes, Larchamp, Saint-Cornière-des-Landes et Yvrandes.

Les 11 transformations en Seine Maritime sont, pour 5 d'entre elles, des transformations minimales, liées à des transferts de parcelles (5 à 12 hectares). Les transformations communales restantes en Seine-Maritime sont celles relatives à la création de la commune nouvelle Bois-Guillaume-Bihorel puis au rétablissement des deux communes qui la composent. Il s'agit donc un jeu à somme nulle.

	Communes en 2010	Communes en 2015
<b>Calvados (14)</b>	Saint-Martin-de-Fresnay, Montpinçon, Grandmesnil, Tôtes, Ecots, Lieury, Berville, Ammeville et Garnetot à Notre-Dame-de-Fresnay	Oudon (14697)
	Corbon et de Notre-Dame-d'Estrées	Notre-Dame-d'Estrées-Corbon (14474)
	Cressonnière et de Saint-Martin-de-Bienfaite	Saint-Martin-de-Bienfaite-la-Cressonnière (14621)
<b>Orne (16)</b>	Vrigny, Marcei, Saint-Christophe-le-Jajolet, Saint-Loyer-des-Champs	Boischampré (61375)
	<b>Tinchebray (61486), Saint-Jean-des-Bois (61410), Beauchêne (61031), Frênes (61177), Larchamp (61223), Saint-Cornière-des-Landes (61377), Yvrandes (61513)</b>	<b>Tinchebray-Bocage (61486)</b>
	Clairefougère, Montsecret	Montsecret-Clairefougère (61292)

Figure 13 : résumé des transformations communales en Normandie entre 2010 et 2015 impactant notre comparaison intercommunale

Il s'agira donc de reconstituer les limites administratives de 2015 pour les communes qui seront sélectionnées dans notre analyse. Comme nous le verrons plus loin, il s'agira uniquement de la commune nouvelle de Tinchebray-Bocage avec une population de 5 052 habitants et d'un nombre de logements vacants avoisinants les 419 en 2013. Tinchebray limites administratives de 2010 et Tinchebray-Bocage limites de 2015 ayant le même code commune, '61486', il s'agira de bien réintégrer l'ensemble des communes agglomérées en 2015 dans le décompte de département, celui de 2008 aux limites administratives de 2010.

Hormis ces fluctuations d'échelles, la géolocalisation communale de l'Insee est assez malléable, (q = 3232 en 2008). Nous nous permettrons donc d'explorer nos données sur l'échelle large de la nouvelle région, afin de cadrer au mieux notre analyse. Les nouvelles régions étant issues de fusions et non de redécoupages, ce changement d'échelles n'a pas d'impact ici. Conformément aux exigences de l'Insee pour des comparaisons, nous mettrons toutefois de côté les échantillons peu significatifs, c'est-à-dire les

effectifs inférieurs à 200 et les territoires de moins de 2 000 habitants. Cela concerne 69 communes dans la base de départ de 2008, plus lorsque l'on raisonne à d'autres échelles de temps. En effet, de manière classique (Baron, Cunningham-Sabot, Grasland, Rivière et Van Hamme, 2010 ; Cunningham Sabot, 2012), se pose la question d'une sélection à date de début ou à date butoir, c'est-à-dire, ici, selon des critères établis en 2008 ou en 2013. Nous prenons le parti d'une sélection cumulant ces deux possibilités. 69 communes sont sélectionnées selon un critère établi en 2008, si l'on s'appuie sur les chiffres de 2013, notre sélection s'étend désormais à 86 villes. Ces communes entrent dans notre échantillon exclusivement par le biais d'une augmentation du nombre de logements vacants. Une seule commune sélectionnée sur les critères de 2008 ne l'est plus sur les critères de 2013 ; la Touques- ne compte plus que 166 logements vacants en 2013. Nous établissons donc notre échantillon de travail à ces 87 communes tout en gardant à l'esprit qu'une attention particulière est nécessaire pour les données de 2008 de la commune nouvelle de Tonchebray-Bocage.

Enfin, le traitement des données du recensement fait l'objet de deux exploitations statistiques par l'Insee, l'une dite principale, l'autre complémentaire. Nous nous appuyons sur l'exploitation principale, plus fiable et qui comprend un nombre de données suffisantes pour notre recherche.

Cette exploitation principale est ventilée dans 7 tables majeures qui sont :

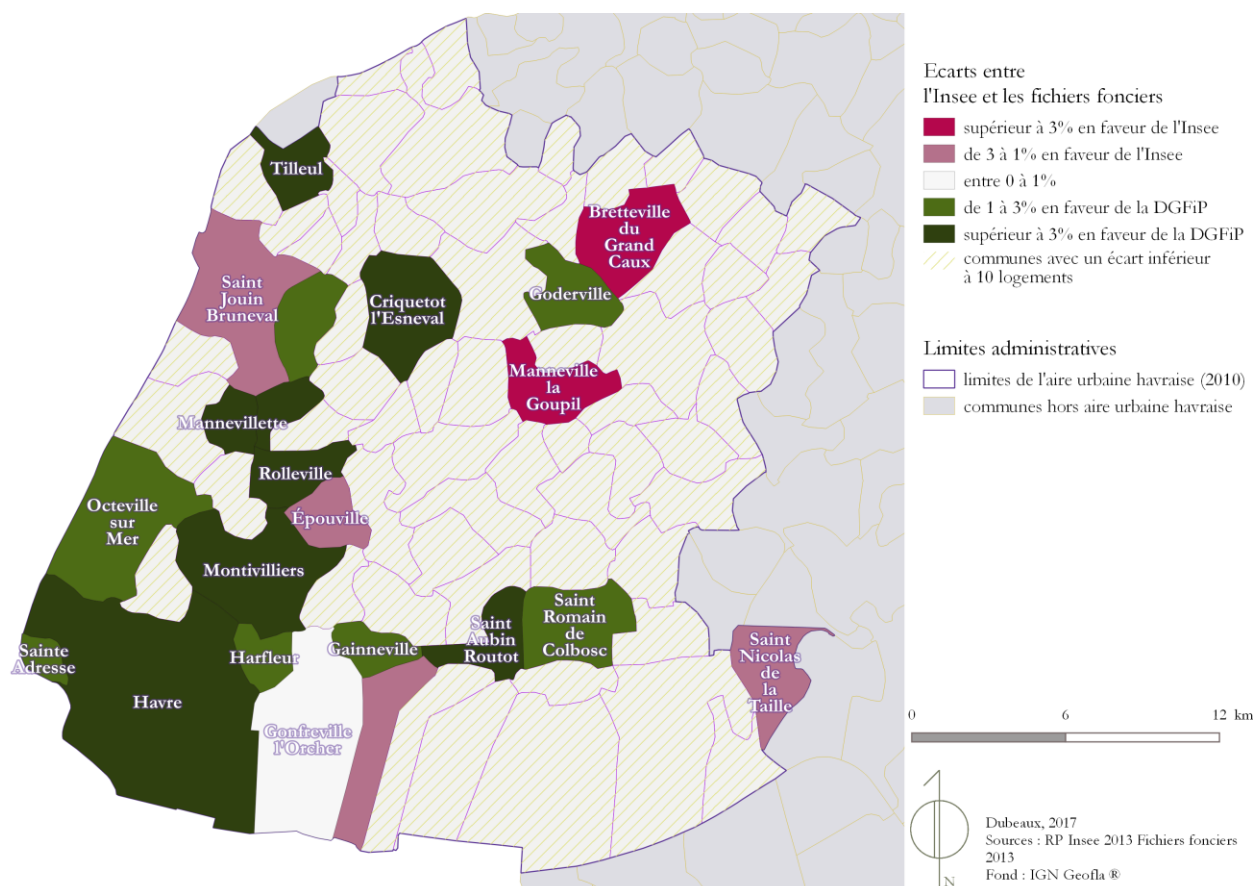
- Évolution et structure de la population
- Couples - Familles - Ménages
- Logements - Migrations résidentielles
- Diplôme - Formation - Mobilités scolaires
- Population active - Emploi - Chômage
- Caractéristique de l'emploi - Mobilités professionnelles
- Étrangers - Immigrés

Ces tables apportent évidemment des éléments sociodémographiques sur notre territoire, mais également immobiliers (table Logements - Migrations résidentielles), complétant pour partie des données issues des fichiers fonciers. Notamment, les données Insee apportent des distinctions qui restent assez aléatoires dans les fichiers fonciers comme celles entre résidence principale et résidence secondaire. De plus, les chiffres sur la vacance sont moins précis mais souvent jugés plus exacts ; si l'Insee procède par sondage, les fichiers fonciers, eux, sont une photo au 1<sup>er</sup> janvier de l'année millésimée en fonction des taxes perçues. En lien avec ces deux façons très différentes d'obtenir des données, il existe donc un décalage entre ces deux bases, en particulier en ce qui concerne le logement, d'autant plus dans les ensembles urbains.

Concernant le territoire de l'aire urbaine du Havre, ce décalage est surtout présent dans la commune du Havre ; on dénombre 93 388 logements au millésime de 2013 dans la ville contre 90 131 selon le recensement de l'Insee, soit un écart de 3,6 %<sup>20</sup>. À l'échelle de la CODAH, sans la ville du Havre, on dénombre 26 640 logements selon les fichiers fonciers contre 26 118 au recensement de l'Insee, soit 2% d'écart. Ces écarts ne sont pas stables entre l'Insee et les fichiers fonciers, tour à tour insuffisants ou excédants.

---

<sup>20</sup> SD\_jannath\_rpinsee-log\_decalage



Carte 9 : Écarts de logements entre les bases Insee et fichiers fonciers

Ce décalage n'est pas lié à un dysfonctionnement de la base dans l'aire urbaine havraise, il est visible dans d'autres territoires ; en testant nos données, nous observons que Rouen compte 70 537 logements en 2013 selon les fichiers fonciers contre 69 491 selon l'Insee, soit un décalage bien moindre (1,5%). Si cet écart havrais est plus important qu'à Rouen, il se rapproche de celui d'autres territoires ; dans une note technique de 2011, l'Agence d'Urbanisme de Bordeaux métropole Aquitaine (Aurba) remarquait ainsi que :

« Sur le nombre total de logements recensés, une différence de 3 % apparaît sur la CUB<sup>21</sup>, en faveur du chiffre DGFIP. A la lecture des résultats communaux, une certaine homogénéité se dessine, presque toujours au bénéfice de la DGFIP. »

L'Aurba apporte également quelques éléments explicatifs :

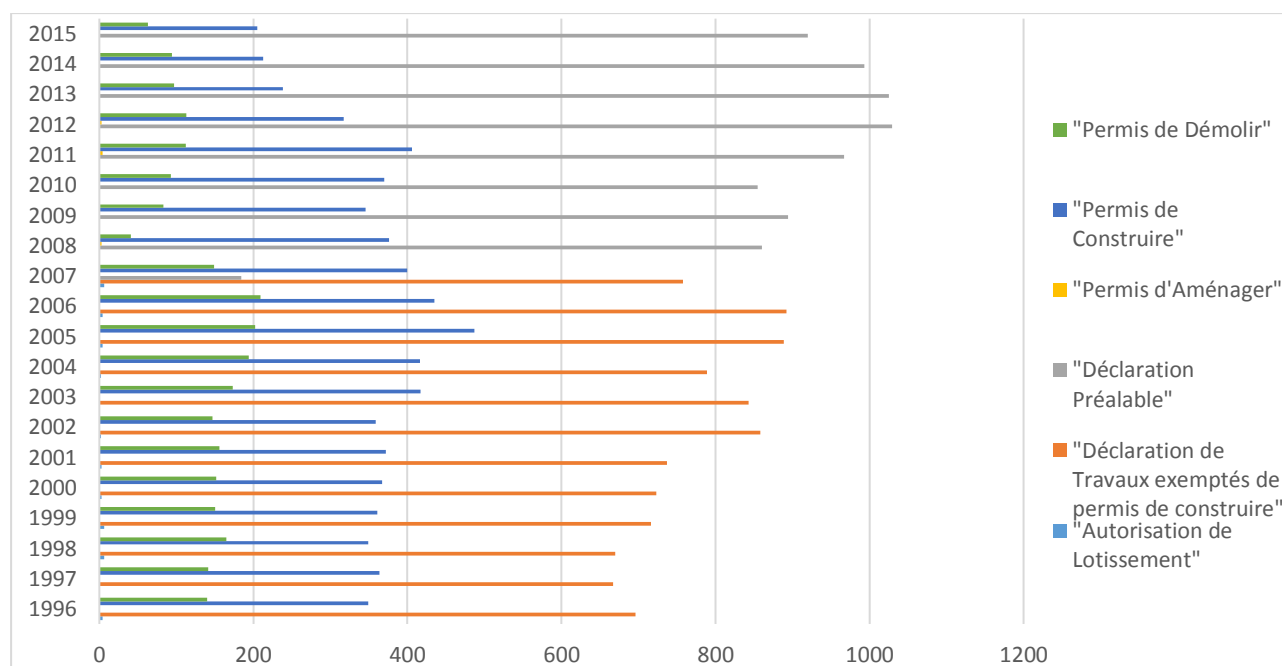
« les logements DGFIP peuvent être en réalité des « unités fiscales logement » qui sont un seul logement selon la définition INSEE. Ceci est particulièrement vrai pour Bordeaux dont le nombre d'appartements DGFIP est de 11 % plus important que le recensement INSEE. Pour les maisons, on constate l'inverse, c'est-à-dire un excédent INSEE de 4 %. Ici, l'explication vient du fait qu'une maison INSEE peut être constituée, pour la DGFIP, de plusieurs appartements, occupés par des foyers fiscaux différents. »

Le croisement entre ces deux bases permet toutefois d'avoir un tableau assez précis des évolutions foncières et immobilières du territoire comme nous le verrons dans la suite de ce chapitre.

<sup>21</sup> Communauté Urbaine de Bordeaux

### III.3. Les données issues de l'administration du droit des sols (ADS)

La base ADS est une base liée au service d'instruction des sols de la Ville du Havre. En années complètes, la base couvre la période de 1996 à 2015 sur le périmètre de la commune. Elle est constituée de l'ensemble des dossiers déposés à la municipalité en vue de construire, transformer ou démolir un immeuble au sens juridique du terme, soit un total de 26 838 dossiers. Plusieurs types de dossiers sont ainsi présents dans la base, des permis permettant de diviser et viabiliser les terrains (les autorisations de lotissement, au nombre de 41 et les permis d'aménager au nombre de 11), du classique permis de construire (q=7147), aux déclarations préalables (q=7727) qui viennent prendre le relais depuis 2008 des déclarations de travaux exemptés de permis de construire (q=9238), et enfin aux permis de démolir (q=2674).



Graphique 3 : Répartition des types de dossiers déposés à la Ville du Havre par années

Il s'agit de l'ensemble des dossiers déposés, y compris ceux qui ont ensuite essuyé un refus, qu'il soit clairement notifié (refus, irrecevabilité...), ou lié au dépassement des dates de réponse (rejet tacite, défavorable, refus tacite...) ou encore ceux qui sont par la suite annulés (q = 179). Le codage des dossiers permet également de connaître le nombre et la date des modifications voire leur nature ; s'agit-il d'une diminution du projet ou au contraire de son agrandissement ? S'agit-il d'un transfert de dossiers d'un pétitionnaire à un autre ? En plus d'une approche quantitative, il est ainsi possible de connaître la trajectoire temporelle de certaines parcelles souvent plus problématiques. Les dates des dossiers sont alors primordiales. De deux types dans cette base, elles recouvrent à la fois la date de dépôt, exclusive et sans anomalie apparente, et la date de décision plus critiquable ; 192 dossiers ont une date de décision remontant à 1899, tandis que 279 dossiers n'ont pas de date de décision sans qu'une analyse plus poussée de la base ne permette d'ériger des hypothèses explicatives solides.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> En effet, cette absence de date de décision concerne à la fois des déclarations préalables (108), des permis de construire (79), des déclarations de travaux exemptés de permis de construire (97) et des permis de démolir (3) qui ont été sujets à différentes natures de décisions ; favorable, accord tacite, sursis à statuer...

Par ailleurs, le champ plus confidentiel des pétitionnaires nous permet de connaître les propriétaires ou constructeurs en présence voire ensuite de les catégoriser. Cependant, ce champ n'est pas normalisé<sup>23</sup>. De plus, il est sujet aux modifications institutionnelles courants sur notre période. Par exemple, le bailleur le plus important de la ville s'intitule aujourd'hui Alcéane. Il peut donc apparaître dans la base sous les vocables "ALCEANE O.P.A.C. VILLE DU HAVRE", "ALCEANE OPAC DE LA VILLE DU HAVRE", "ALCEANE OPAC VILLE DU HAVRE", "ALCEANE OPH DE LA VILLE DU HAVRE" (...) mais ce bailleur était auparavant connu sous le nom d'OPHLM. On peut donc également le retrouver sous le nom "M O.P.H.L.M. VILLE DU HAVRE" ou encore "O.P.H.L.M. VILLE DU HAVRE". Enfin, chacun des dossiers de la base est également assorti d'un descriptif. Rempli librement par le service, ce champ permet d'obtenir de plus amples informations quoique celles-ci sont sujettes à la rigueur du renseignement. Les champs 'description' et 'pétitionnaire' sont donc parfois peu exploitables ou au prix d'une normalisation chronophage que nous avons pourtant choisi d'effectuer.

Enfin, l'ensemble des constructions n'est pas recensé dans la base, puisque de la même façon que les fichiers fonciers, une partie est construite illégalement et échappe à l'administration. Toutefois, les données ADS permettent d'avoir un tableau général des mouvements de construction, démolition et réhabilitation à l'échelle d'une municipalité sur des pas de temps parfois considérables (ici quasiment 20 ans) tout en donnant des renseignements sur les acteurs de ces mouvements. Cela nous permet de mesurer et qualifier l'effort de construction de logements sur le territoire havrais ces deux dernières décennies.

---

<sup>23</sup> Ainsi, lorsque la ville du Havre dépose un dossier, le champ 'pétitionnaire' peut être rempli par un simple 'VILLE DU HAVRE' ou 'MAIRIE DU HAVRE', qui peuvent être ou non précédés par un M. voire complété par le nom des services concernés, services orthographiés de plusieurs manières également. On obtient donc également des 'VILLE DU HAVRE DIRECTION DES BATIMENTS', 'M VILLE DU HAVRE DIR. DES BATS', 'VILLE DU HAVRE STRATEGIE FONCIERE', 'VILLE DU HAVRE MAINTENANCE DES BATIMENTS', 'VILLE DU HAVRE SERVICE ENVIRONNEMENT', 'M VILLE DU HAVRE EQUIPEMENT URBAIN', 'VILLE DU HAVRE SERVICE MAITRISE D'OUVRAGE', 'M MAIRIE DU HAVRE DIRECT.BATS', 'M MAIRIE DU HAVRE SCE STATIONNEMENT', 'MAIRIE DU HAVRE - DIRECTION AFFAIRES IMMOBILIERES'...

Nom	Fichiers fonciers	RP Insee	ADS
Type de données	Déclarative	Sondage	Déclarative
Origines	Déclarations fiscales des particuliers et entreprises aux impôts Direction générale des finances publiques (DGFIP) via le centre d'études et d'expertises sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)	Recensement de l'Insee, exploitation principale	Liée à la compétence droit des sols de la Ville du Havre : implémenté par le service des permis de construire
Structuration	5 bases celles sur les propriétés non-bâties et sur les propriétés bâties	Dans la multitude des possibilités qu'offre l'Insee, utilisation des fichiers détails logement et population issus de l'exploitation principale du recensement	Une base regroupant l'ensemble des permis de construire, déclarations de travaux exemptés de permis, déclarations préalables, permis d'aménager, permis de lotir et permis de démolir, ainsi que leurs caractéristiques
Pas de temps	Annuel : état du territoire au 1 <sup>er</sup> janvier	Annuel depuis 2004	Journalière
Echelles temporelles utilisées	2009 - 2015	Principalement 2008 -2013	1996 -2015
Géographie et géolocalisation	Limites territoriales : la région Normandie (2016) Géolocalisation à la parcelle ou au local	Limites territoriales : France entière Géolocalisation à la commune voire à l'IRIS	Limites territoriales : la Ville du Havre Géolocalisation à la parcelle ou au local
Atouts	Richesse et multitude des informations	Fiabilité	Nominative. Retracer l'évolution des différents documents (modifications, annulations...)
Limites et précautions	- Base déclarative, donc sans vue sur tout ce qui est hors la loi - Photo au 1 <sup>er</sup> janvier - Ne sont dans la base que les bâtiments sujets à impôts. Nulle traces donc de certains équipements publics - Des champs à la fiabilité inégale - Des définitions parfois ambiguës du CEREMA	- Sujette aux échelles administratives mouvantes - Des échantillons parfois trop faibles pour être manipulés	- Un manque d'uniformisation - Des travaux non-déclarés non recensés

Figure 14 : Synthèse des trois bases de données utilisées

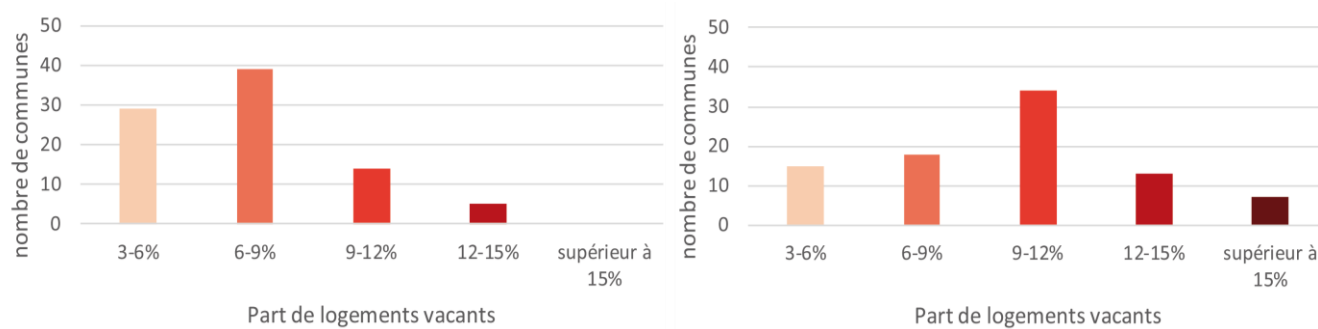


## IV. Dilution et détente du marché havrais

### IV.1. L'évolution des parts de logements vacants à l'échelle normande au prisme des baisses démographiques et des dynamiques de construction.

L'injonction nationale à la création de logements est concomitante à une hausse de la part de logements vacants sur le territoire français. La Normandie ne contredit pas cette tendance.

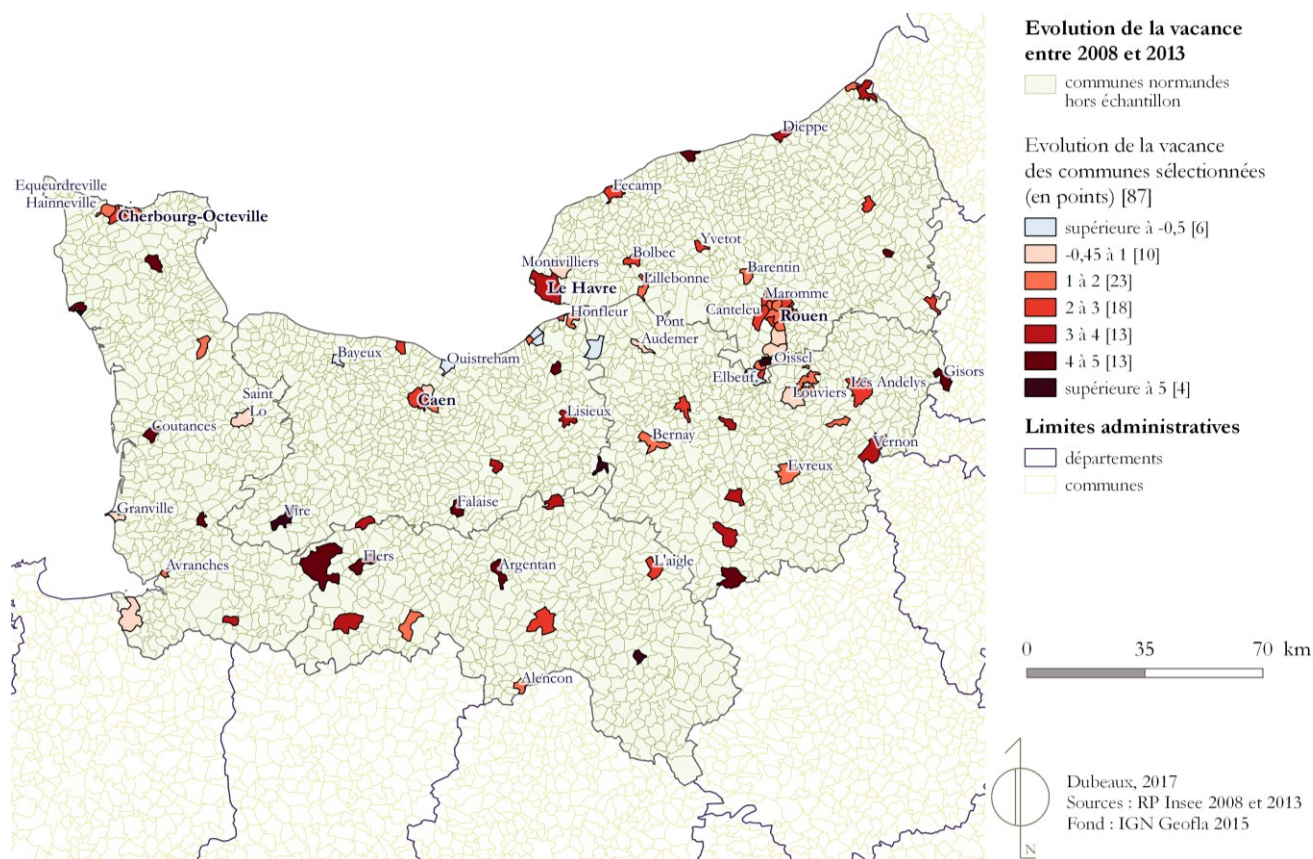
En effet, sur nos 87 communes normandes sélectionnées, 68 ont un taux de vacance inférieur à 9% en 2008 et en toute logique 19 ont un taux supérieur à 9%, la médiane se situe à 7,3%, le minimum à 3,2% et le maximum à 14,2%. En 2013, les taux de vacance ont largement augmenté de manière générale portant la médiane à 9,5 avec pour extrêmes 3,7 et 19,4. 32 communes ont encore un taux de vacance inférieur à 9% mais 54 dépassent désormais cette barre, dont 7 communes avec un taux supérieur à 15% alors qu'aucune n'atteignait un tel niveau en 2008.



Graphique 4 : Part de logements vacants en 2008 et 2013

Que s'est-il passé et qui sont ces communes ? Si l'on regarde plus précisément l'évolution des taux de vacance de nos 87 communes, seules 6 communes –Touques, Ouistreham, Elbeuf, Trouville-sur-mer, Bayeux et Beuzeville – contredisent la tendance et possèdent un taux de vacance en diminution ; la commune de la Touques passe ainsi d'un taux avoisinant les 7,4% en 2008 à 5,8% et Elbeuf de 13,4% à 11,6. Les autres diminutions sont moins importantes, inférieures à 1%. La commune de Saint-Lô, avec une diminution inférieure à 0,10 point, est plus dans une stabilité que dans une diminution. 9 autres communes sont tout aussi stables, avec une augmentation de la part de logements vacants inférieure à 1 point. Ce qui laisse 71 communes avec un taux de vacance en augmentation de 1% ou plus. A l'extrémité haute, 5 communes gagnent 5 points ou plus, avec en tête, la commune d'Orbec qui passe de presque 10% de logements vacants en 2008 à plus de 19% en 2013.

Les quatre plus grandes villes de Normandie que sont Caen, Cherbourg-Octeville, le Havre et Rouen ont toutes connu une augmentation de leur part de logements vacants ; la progression la plus importante est détenue par Le Havre qui passe de 6,2 à 9,3%, puis par Caen (5,1 à 7,7%) qui reste toutefois dans un pourcentage encore relativement faible. Ces deux communes sont suivies par Cherbourg-Octeville dont la part augmente de 7,4 à 9,8%. Enfin le taux de logements vacants à Rouen progresse moins vite (de 9,5 à 10,5%) mais c'est le taux de 2013 le plus important parmi les quatre grandes villes normandes, d'autant plus que les communes avoisinant Rouen ont également une part qui augmente fortement.

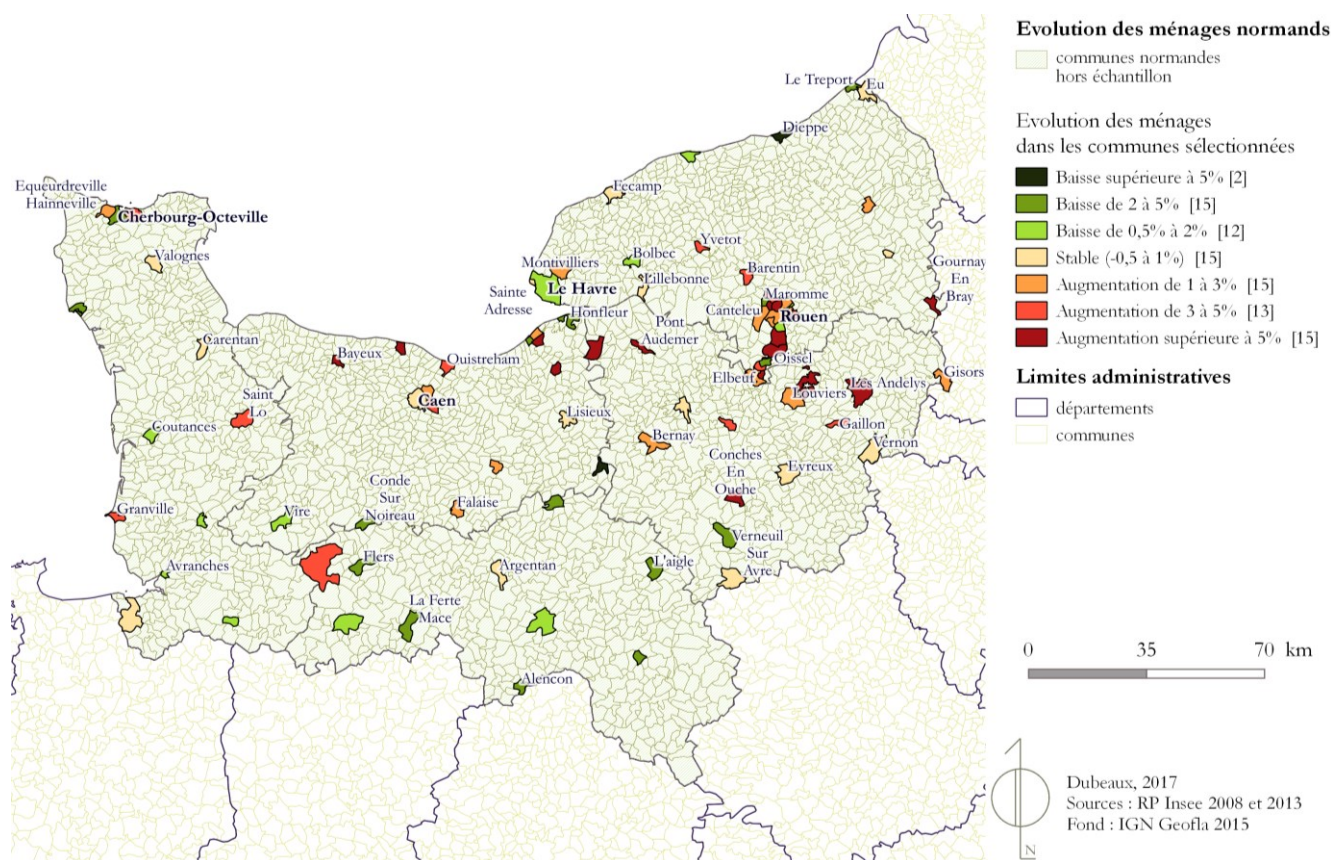


Carte 10 : Évolution de la part de logements vacants entre 2008 et 2013 en Normandie

Il est ici intéressant de dissocier les évolutions des taux et celles des valeurs absolues. Concernant les rares communes où le taux de logements vacants baisse sur notre période, on remarque que certaines (la Touques, Ouistreham, Elbeuf et Trouville-sur-mer) ont un nombre de logements vacants qui diminue en concomitance. Ce n'est pas le cas de Bayeux où le chiffre de logements vacants reste stable ni de Beuzeville où il augmente de 40 logements. Saint-Lô, d'une apparente stabilité augmente également son nombre de logements vacants (+26) mais également son parc (+456). La commune de Beuzeville, dernière commune de notre échantillon au taux de vacance en diminution, a augmenté son parc de logements de 26,5% passant de 1 900 à plus de 2 400 logements en 5 ans. En fait, les évolutions négatives des taux de vacance peuvent s'expliquer de deux façons différentes ; soit par une diminution du nombre de logements vacants, soit par une stabilité voire une augmentation du nombre de logements vacants mais dont le poids statistique est dilué dans un parc de logements agrandi.

Les taux de vacance, y compris ceux particulièrement élevés déjà en 2008, n'empêchent donc pas les communes d'agrandir leur parc. En effet, rares sont les communes qui diminuent leur nombre de logements entre nos deux dates ; Cherbourg-Octeville, Alençon, Maromme, Condé sur Noireau, Vimoutiers et la Ferté-Macé font figure d'exception. Toutefois, ces quelques diminutions restent faibles, ne dépassant pas 0,85% du parc, soit 127 logements dans le cas de Cherbourg-Octeville. *A contrario*, les parcs de logements augmentent parfois de manière importante ; bien que passant de 6,2 à 9,3% de logements vacants, Le Havre gonfle son parc de plus de 2000 logements dans cette période (+2,4%). De même, Caen, dont la vacance augmente de 5,1 à 7,7%, accueille plus de 1 930 logements supplémentaires (soit +3,1%). Le nombre important de logements vacants sur un territoire n'empêche donc pas les communes à construire toujours plus.

Ces dynamiques de construction ne sont pas davantage liées à un afflux massif de population. Si l'on explore plus précisément les dynamiques démographiques de notre échantillon, on observe en effet que sur nos 87 communes, 64 perdent de la population entre les deux recensements, 7 communes sont relativement stables avec une augmentation inférieure à 1%. Parmi les 16 communes en hausse, on retrouve Rouen et une partie de sa couronne (Darnétal, Saint-Etienne-du-Rouvray, le petit Quevilly...). Si l'on raisonne plutôt à l'échelle des ménages, plus adaptée à la question du logement, on observe quelques différences liées à une dynamique de desserement des ménages encore existante ; pour 43 communes ce chiffre augmente, avec à l'extrême Beuzeville à l'augmentation incomparable (+30%). 9 communes comme Caen possèdent un nombre de ménages plutôt stable entre nos deux dates (n'augmentant pas de plus de 1%), tandis que 35 communes ont un nombre de ménages qui diminue entre 2008 et 2013, y compris de façon importante : -6% à Orbec, -5,1% à Dieppe. Cherbourg-Octeville et Le Havre se situent dans ce groupe, respectivement à -3,2 et -1%.



Carte 11 : Évolution du nombre de ménages entre 2008 et 2013

En toute logique, ces dynamiques négatives et stables n'auraient donc pas du engendrer des constructions de logements supplémentaires importantes. Ce n'est pourtant pas le cas. Ainsi, presque l'ensemble de ces communes en perte de ménages ont ainsi des taux de vacance élevés en 2013 : à l'exception de Sainte-Adresse (CODAH) et de Pontorson. Les taux de vacance gagnent *a minima* 1 point, voire 4 points ou plus dans 14 cas. Au Havre, la part de logements vacants augmente de 3 points.

On remarque donc que la vacance créée de la vacance, mais c'est davantage les moyens mis en place pour éviter des espaces vacants qui crée davantage de logements vacants que le départ de ménages. Bien que décrit par le plan local de l'habitat (PLH), ce mécanisme reste toutefois obscur pour certains acteurs de la construction havraise ;



« le PLH, il vient de sortir même s'il n'est pas encore sorti, mais on a quand même une confrontation d'approches parce qu'à une époque on disait qu'il fallait produire beaucoup de logements pour éviter de perdre de la population, c'était le leitmotiv. Et maintenant, on nous dit ; « il faut faire moins de logements parce qu'on perd de la population. » » Entretien du 18.05.2016 avec un technicien du service urbanisme de la Ville du Havre

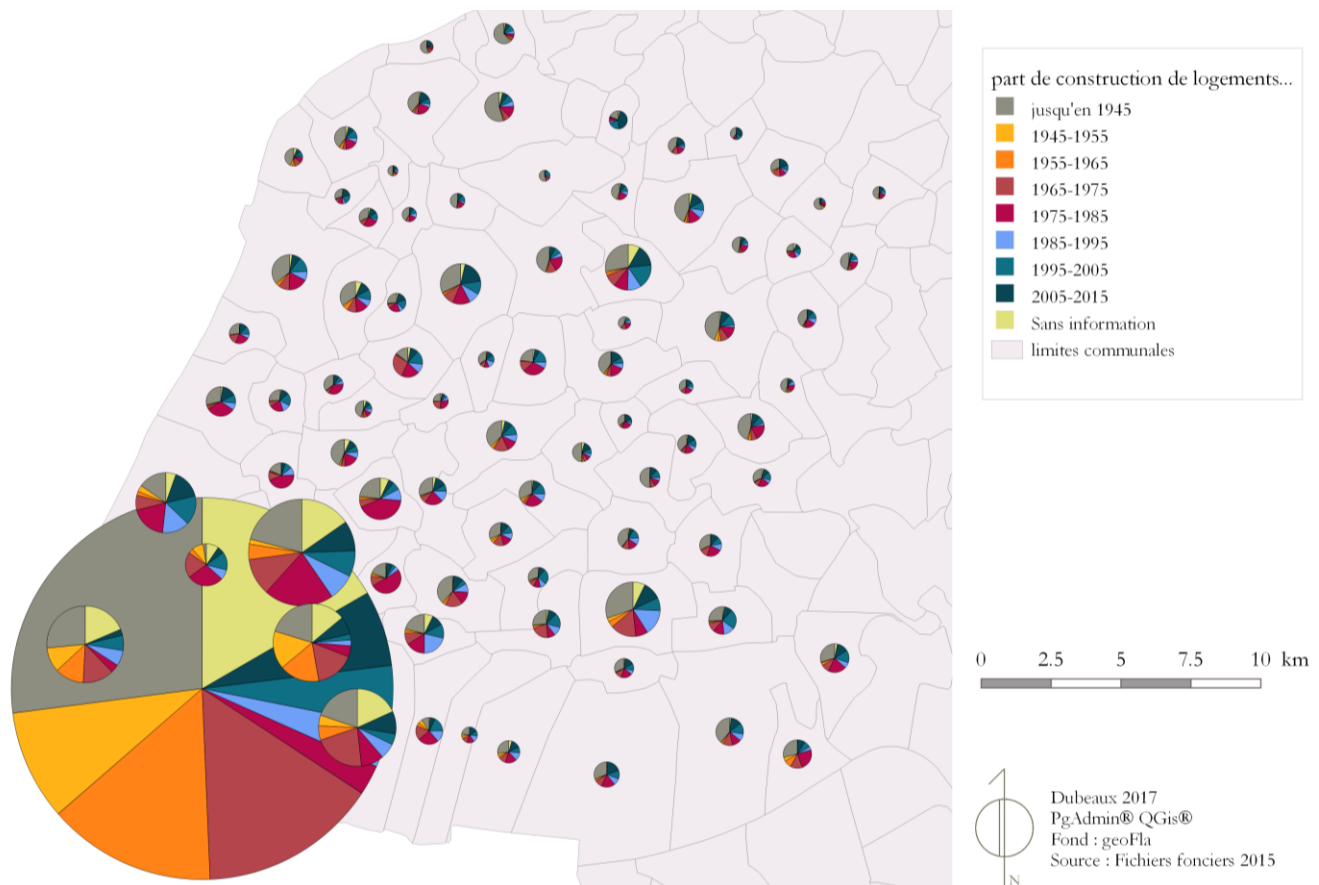
On pourrait objecter que le nombre important de logements vacants peut être dû à l'état de dégradation de ces logements. Notons toutefois que le logement indigne n'est pas comptabilisé dans cette statistique et que certains acteurs comme les bailleurs ont une classification complexe et précise de la vacance, classification qui illustre de bien nombreux autres cas de figure que l'insalubrité.

« Aujourd'hui la vacance on la classe, ok y a le côté officiel structurel, plus de 3 mois moins de 3 mois mais après dans un métier comme nous on est vraiment obligé de classer, on classe jusqu'à des niveaux...on a la vacance commerciale, la vacance environnementale, la vacance ponctuelle, le vacance structurelle et la vacance technique... » Entretien du 09.06.2016 avec un technicien d'Alcéane (1'38'00-1'38'15)

## **IV.2. Spatialisation de l'effort de construction dans l'aire urbaine havraise**

Cette injonction à la construction ne date pas d'hier. Si des dynamiques *a priori* paradoxales sont visibles à l'échelon communal normand, il semblait nécessaire, à ce stade de l'analyse, de décomposer les phases de construction au sein de l'aire urbaine havraise. Nous prenons ici les limites de 2010.

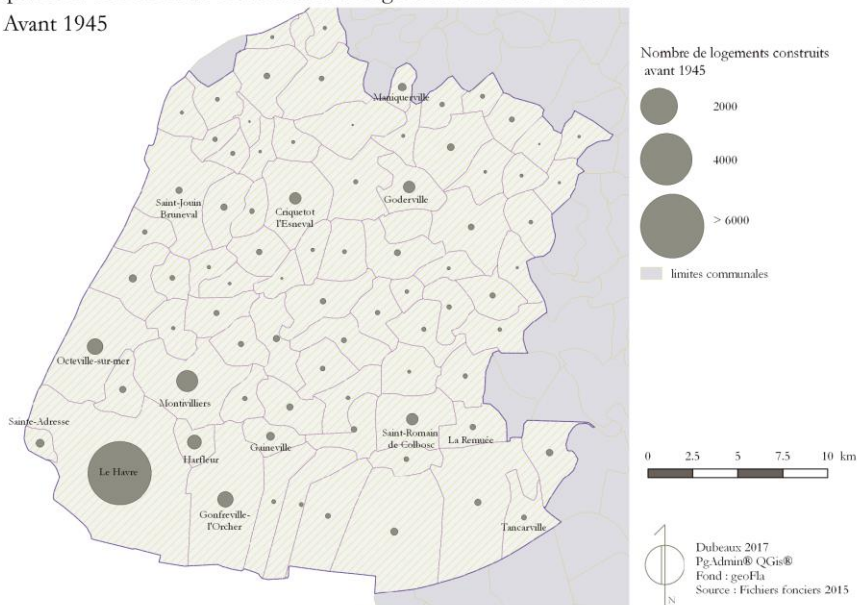
Dans la répartition de la construction des logements dans l'aire urbaine havraise, on remarque l'importance de la ville du Havre et la place très relative des autres communes.



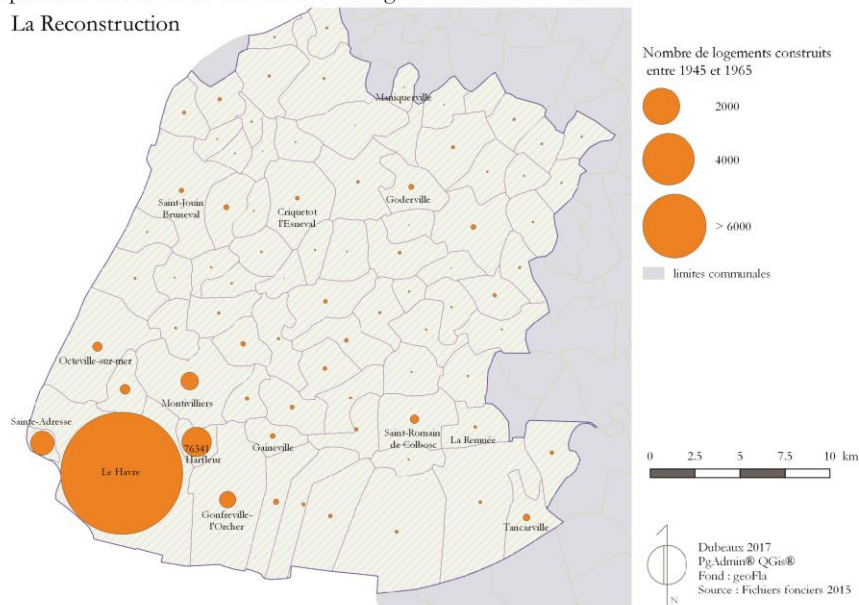
Carte 12 : Répartition de l'effort de construction par communes et par période dans l'aire urbaine havraise (2010) selon les fichiers fonciers (2015)

Cependant, la décomposition des différentes périodes de construction laisse ressortir quelques tendances ; le nombre de logements construits au Havre ne cesse de diminuer depuis la grande phase de reconstruction entre 1945 et 1965. C'est le cas également des communes voisines que sont Sainte-Adresse et Harfleur. La construction de logements se répartit alors progressivement sur le reste du territoire, au profit pendant la période du SDAU d'une première couronne (Montivilliers, Octeville, Harfleur, Gonfreville, Epouville, Saint-Laurent de Brevedent ...), puis, à partir des années 1980, la construction se tourne également vers des pôles relais plus lointain comme Criquetot l'Esneval, Goderville ou Saint-Romain. D'ailleurs, c'est cette dernière commune qui au départ devait accueillir la croissance du SDAU (chapitre 1). Seules les communes de Fontaine la Mallet et de Rogerville en première couronne construisent plus de logements à partir de la moitié des années 1980 que dans les autres périodes.

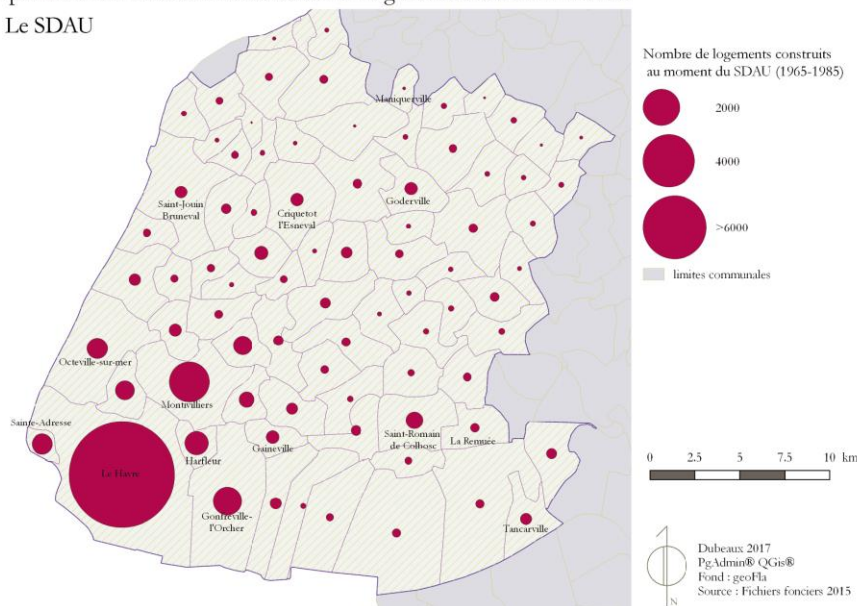
Répartition de l'effort de construction de logements dans l'aire urbaine  
Avant 1945



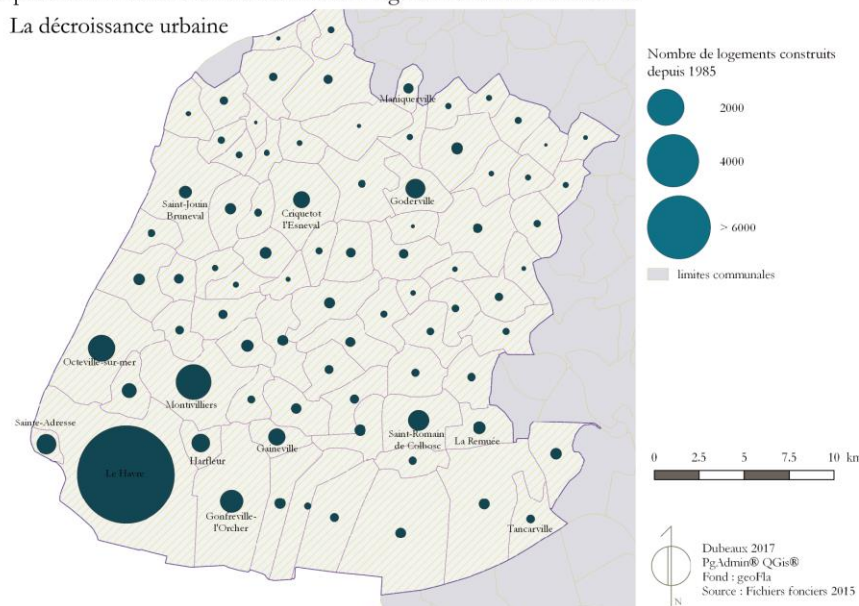
Répartition de l'effort de construction de logements dans l'aire urbaine  
La Reconstruction



Répartition de l'effort de construction de logements dans l'aire urbaine  
Le SDAU



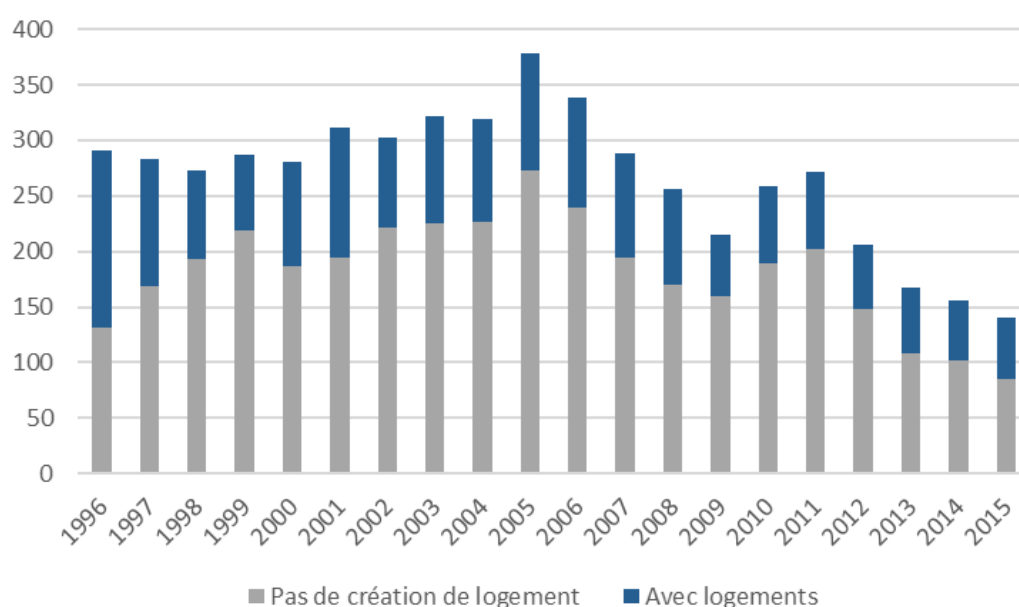
Répartition de l'effort de construction de logements dans l'aire urbaine  
La décroissance urbaine



Carte 13 : Spatialisation et temporalités de la construction de logements dans l'aire urbaine havraise (2010)

### IV.3. Acteurs et typologie de la construction de logements : une surreprésentation de l'acteur public et des petits logements ?

On le voit, cette injonction à construire présente dans les instruments d'urbanisme et dans le discours national a des répercussions fortes ; d'une part elle dilue l'effort de construction au détriment de villes comme le Havre, d'autre part elle oblige à construire plus qu'il ne faut, ce qui augmente encore plus la vacance. Mais qui porte cet effort de construction ? Comme décrit dans la partie 3 de ce chapitre, en nous appuyant sur la base ADS, nous pouvons connaître les pétitionnaires des permis de construire, y compris ceux des permis annulés ou modifiés, le tout de 1996 à 2015, voire jusqu'au premier semestre de 2016 (q = 7158). Cette sous-partie se concentre donc sur les acteurs de la construction havraise. Elle prend pour base de travail les permis de construire avec création de logements<sup>24</sup> sur l'ensemble de notre période (q = 2372) et se décline en trois volets : la typologie des acteurs en présence, leur évolution temporelle et spatiale et enfin nous nous pencherons sur le cas des permis modifiés et/ou annulés ; par qui sont-ils initialement déposés et par qui sont-ils éventuellement repris ? Nous mettrons en parallèle les informations produites par l'analyse de la base ADS avec les discours des acteurs du territoire.

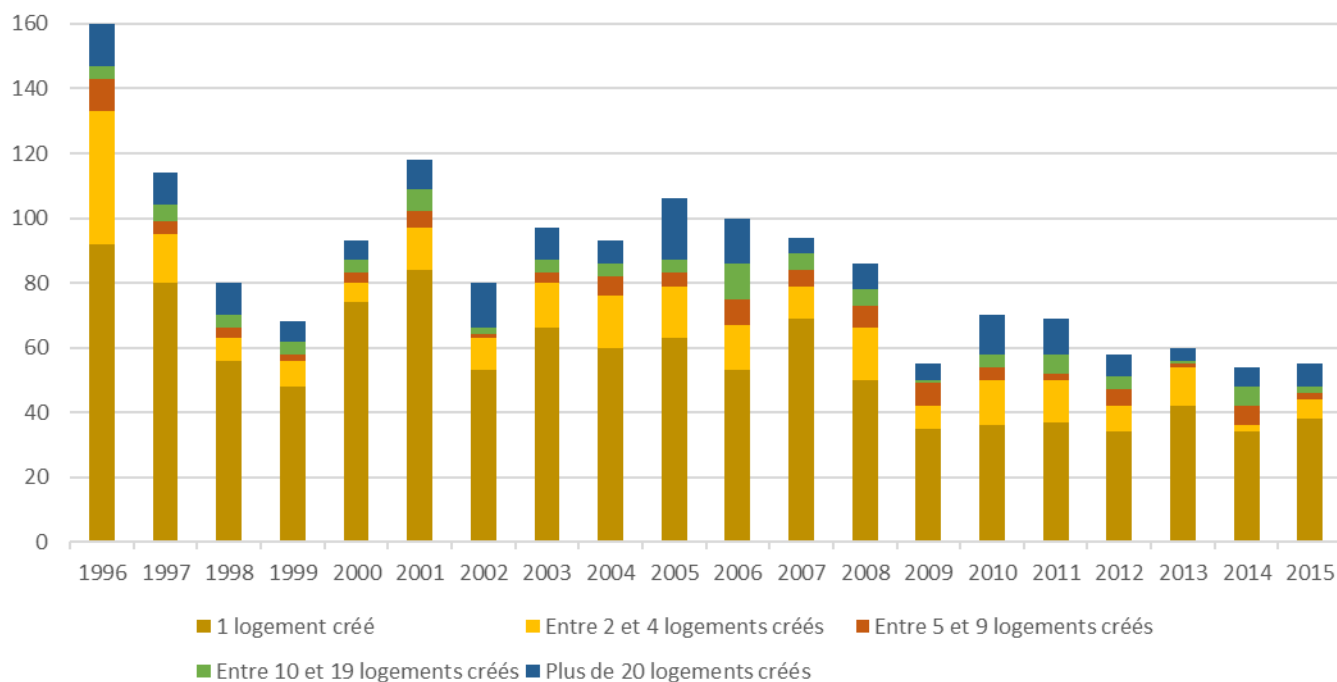


Graphique 5 : Nombre de permis octroyés par la Ville du Havre avec création de logements ou non entre 1996 et 2015

La majorité des permis octroyés par la Ville du Havre n'est pas dévolue à la création de logements. Toutefois, on remarque que les tendances générales sont les mêmes, qu'il s'agisse d'un permis avec création de logements ou non. Ainsi, le nombre de permis de construire octroyés par la Ville entre 1996 et 2015 et qui concerne du logement a également fortement baissé ; avoisinant les 300 permis à la fin des années 1990 et dépassant ce seuil au début des années 2000, la Ville n'octroie que 140 permis en 2015.

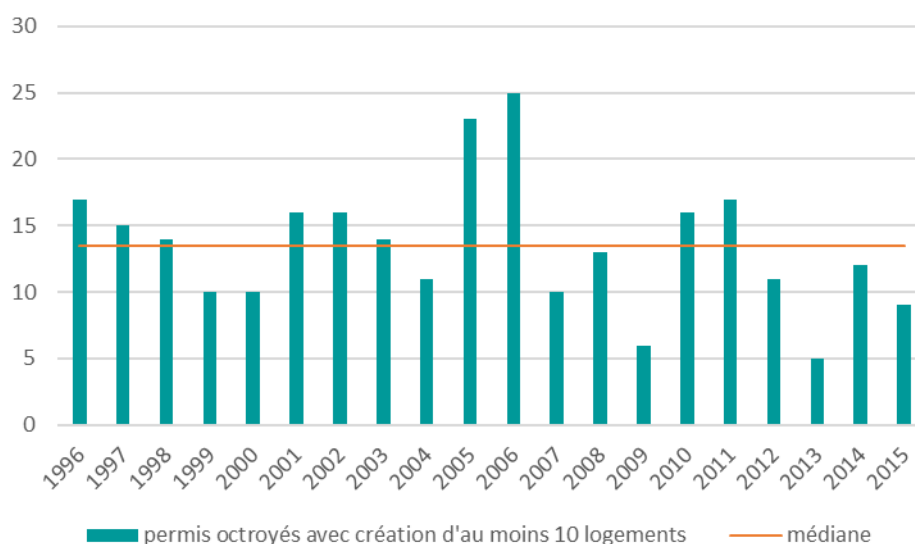
<sup>24</sup> La dénomination de logements ici se fait au sens large et non selon la définition de l'Insee. Entrent ainsi dans cette catégorie les hébergements type hôtelier, les hébergements d'urgence...etc.





**Graphique 6 : Nombre de permis octroyés par la Ville du Havre selon le nombre de logements créés entre 1996 et 2015**

Cette baisse n'est pas due à la création de permis avec de plus vastes ensembles immobiliers ; le nombre de gros permis de construire octroyés, c'est-à-dire avec au moins 10 logements créés, diminue également passant de 17 à une petite dizaine depuis 2011. Cette baisse n'est pas plus linéaire ; le tournant du millénaire avait été une période de diminution contrastant avec les périodes fastes de la moitié des années 1990 et des années 2000. 2005 et 2006 représentent des années particulièrement importantes avec respectivement 23 et 25 permis octroyés. Après la crise de 2007, les années 2010 et 2011 marquent une courte reprise qui ne signe pas, cependant, un réel redémarrage de la construction.



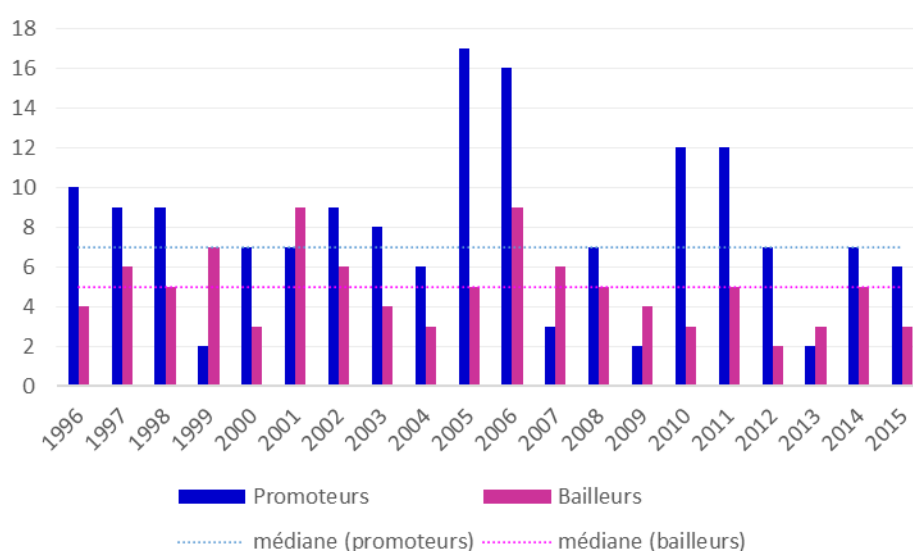
**Graphique 7 : Nombre de permis octroyés par la Ville du Havre entre 1996 et 2015 avec au moins 10 logements créés<sup>25</sup>**

<sup>25</sup> Ces chiffres sont sans double comptage avec les modifications de permis

Cette évolution laisse entrevoir une déprise du marché immobilier que confirment les acteurs du marché immobilier havrais. Le directeur d'un bailleur social nous confiait effectivement que le marché havrais sortait tout juste d'une phase de saturation ;

« il n'y a plus personne depuis un bout de temps donc ça commence à refrémir, mais oui il y a eu quelques années où il n'y avait plus de constructions. France entière, pas qu'ici, mais ça nous a touché ici aussi. (...) Peut-être plus qu'ailleurs, parce qu'on a connu une période... la période communiste c'était pas de promotion privée, l'autre période, l'UMP c'était beaucoup de promotion privée en même temps, ça a saturé le marché, mais là ça va repartir. » 49'50-50'00 entretien du 8.09.2016 avec le directeur d'un bailleur social

Pour rappel, le tournant politique havrais s'opère en 1995 avec la victoire d'A. Rufenacht et met fin à une longue ère communiste. Les périodes suivant les années de forte construction que sont 2005-2006 puis 2010-2011 sont en effet suivies par des périodes de creux importants. C'est bien la courbe des promoteurs qui guide la tendance générale.



Graphique 8 : Nombre de permis avec création d'au moins 10 logements octroyés à des promoteurs ou à des bailleurs

Comme pointé par notre interlocuteur, on observe des pics importants du nombre de permis octroyés à des promoteurs, avec des creux en 1999, 2004, 2007, 2009 et depuis 2013. L'année 2013, de la même façon que l'année 2007, n'est pas suivie par un redémarrage important, signe d'un marché encore timide. En effet, les années 2005-2006 puis 2010-2011 se sont caractérisées par un nombre très importants de permis de construire octroyés à des promoteurs à la suite desquelles la tendance est largement en creux, illustrant cet effet de saturation décrit par le directeur du bailleur social. Cette baisse fait écho à une baisse du nombre de permis à destination des offices HLM mais cette dernière n'adopte pas les mêmes temporalités. Si le nombre de permis octroyés aux promoteurs est globalement plus élevé depuis l'arrivée de la droite au pouvoir en 1995, on observe toutefois des phases de creux importants où les offices HLM prennent en effet le relais ; 1999, 2007, 2009 et dans une moindre mesure 2013.

Cette baisse du nombre de permis octroyés aux promoteurs depuis 2007 est d'autant plus préoccupante qu'elle s'accompagne d'une nouvelle dynamique ; l'annulation de permis de construire. 74 sont à recenser dans la base à notre disposition mais seuls 8 concernent des dossiers avec création d'au moins 10 logements. Sur ces 8, tous sont le fait de promoteurs avec un nombre de logements annulés parfois extrêmement important, y compris par des promoteurs nationaux.

Année	Nombre de logements annulés
2007	45
2007	102
2008	22
2009	39
2010	15
2010	138
2011	12
2012	13

Figure 15 : Nombre de logements annulés au Havre depuis 2007

Ces annulations sont parfois ensuite reprises par des bailleurs sociaux. Cette tendance est visible dans les modifications de permis de construire. Si un grand nombre de ces modifications sont anodines, de l'ordre du changement de peinture ou de fenêtres, d'autres nous intéressent davantage ; on observe également des réductions des opérations de logements (dans 20 cas, les modifications sont le fait d'une diminution du nombre de logements construits y compris parfois avec diminution de la surface de l'opération). Enfin, on remarque qu'il arrive que des bailleurs sociaux reprennent des permis de construire déposés par des promoteurs. Par exemple, le promoteur cap horn promotion qui avait prévu de construire 49 logements via un permis déposé en 2008 transfère le projet à l'immobilière basse seine en 2009 qui construit finalement 31 logements sociaux. De même, déposé en 2011 en vue de créer 79 logements, le promoteur AKERYYS promotion doit transférer ce permis à l'office HLM Logirep en 2013.

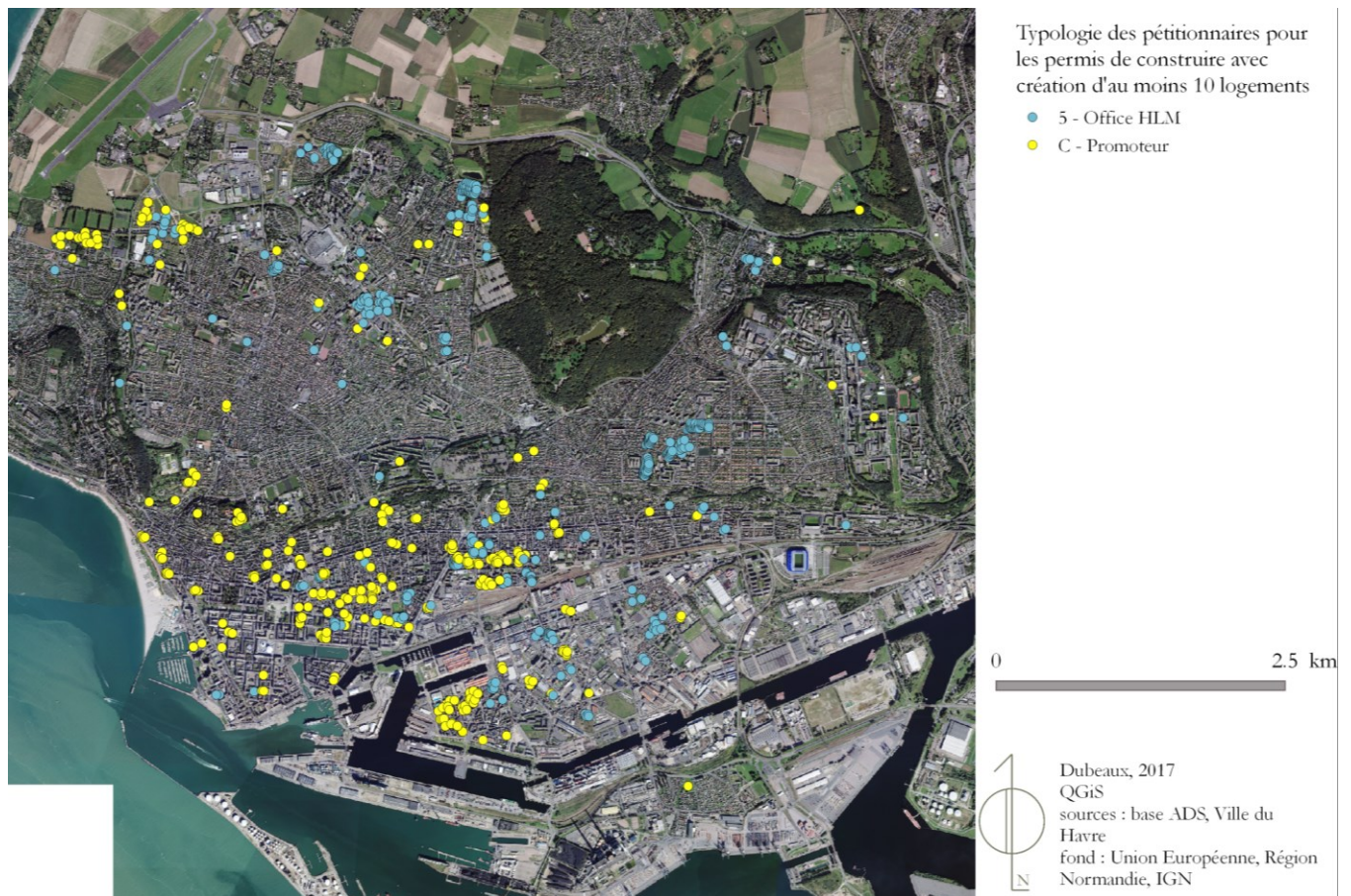
Les bailleurs sociaux viennent donc jouer un rôle de pompier dans certaines opérations où malgré la politique d'attractivité envers les investisseurs et promoteurs ceux-ci sont absents ou se retirent de l'opération. Cela mène à une surreprésentation du logement social dans certains quartiers. Ainsi, au sujet de l'opération en extension urbaine de l'éco-quartier du grand Hameau, un directeur de bailleur social nous expliquait ;

« C'était la volonté de faire un écoquartier mais c'est arrivé au moment de l'éclatement de la bulle immobilière et tous les promoteurs se sont carapatés sauf un, une filiale de Bouygues. Et là il y a énormément de logement social, beaucoup trop. » (51'35-51'40) entretien du 08.09.2016 avec le directeur d'un bailleur social.

De la même façon dans la nouvelle opération 'Danton' située dans le quartier de la gare, les bailleurs sociaux viennent prendre le relais des promoteurs :

« Danton en est un exemple. Pas facile Danton ! Les promoteurs privés n'y vont pas, exemple d'un promoteur qui s'est cassé les dents, c'est moi qui ai racheté le truc à sa place, pour en faire nos bureaux, et j'ai eu un mal de chien à les convaincre – c'est l'ANRU, le PNRQAD - et j'ai eu un mal de chien à les convaincre qu'à la place du logement qui avait déjà raté (...), ils m'ont cassé les pieds pour mettre du logement social dans ce bâtiment-là, et j'ai eu un mal de chien à les convaincre qu'il fallait mettre du tertiaire » (1'00'22- 1'01'14) entretien du 08.09.2016 avec le directeur d'un bailleur social.

Ce rôle pompier mais également cette prédominance des opérations d'habitat renforcent une situation historique de sur-concurrence voire la créée dans certains espaces de la ville.



Carte 14 : Répartition des permis de construire avec création d'au moins 10 logements selon les pétitionnaires

D'autant plus que dans certains cas, le fonctionnement des bailleurs sociaux locaux contribue à la surspécialisation du marché ;

« Quand il y a une réha les monteurs de Sylvia viennent me voir pour savoir de quoi j'ai besoin ; un T2 ? un T4 ? c'est là que je les taquine toujours et leur demande ce que dit leur étude de marché. Chaque fois ils n'ont pas leur étude de marché. » Entretien du 9.06.2016 avec un technicien du bailleur Alcéane (1'42'40-1'42'45)

## Conclusion du chapitre 3

In fine, il devient donc évident que le dogme de la construction et la dynamique de décroissance urbaine que connaissent des villes comme le Havre arrivent à la fin d'un modèle. La croyance toujours réitérée que les espaces vacants, en premier lieu les friches, illustrent de manière trop ostensible une situation de décroissance et de marchés immobilier et foncier en difficulté, entraîne une logique d'intervention forte de l'acteur public, par le biais de l'EPF, de mobilisation de fonds européens ou encore par l'entrée en jeu de bailleurs sociaux, afin d'éviter que ces friches ne se voient. La logique de rentabilité et de construction, orientant l'opération sur une destination d'habitat, continue de creuser des écarts et de hisser des taux de vacance de plus en plus préoccupants. Se dessine ainsi un cercle vicieux ou une spirale vicieuse où les politiques d'évitement des espaces vacants par la ville du Havre produisent d'autres espaces vacants, un surplus de l'offre et finalement une surspécialisation du marché immobilier géré par les bailleurs sociaux.

# Conclusion générale de la partie 1

---

Dans cette première partie, nous avons pu dessiner quelques spécificités françaises dans le traitement de la décroissance urbaine ; analysée comme un dysfonctionnement temporaire et réversible, aucune place n'est laissée à cet autre régime urbain dans les mécanismes d'aménagement et d'urbanisme. La mise sous silence d'une situation de décroissance urbaine devient alors un enjeu politique, où il devient plus évident de se raccrocher à une croissance glorieuse mais passée.

L'injonction à la construction est alors forte dans les instruments forgés par l'État au point où les échelons locaux en proie à une perte de populations voire de ménages continuent à gonfler inopportunément leur parc de logements. Cette construction se fait d'une part en extension de la ville, d'autre part sur des friches urbaines, avec l'idée que ce sont autant de signes d'une déprise à cacher ou d'éléments d'opportunités foncière à saisir. Toutefois, ce parti-pris créé paradoxalement davantage de vacance, détendant encore un marché pourtant déjà en difficulté. De plus, cette stratégie tend à sur-spécialiser le marché du logement vers certains produits, en lien avec une rentabilité à rétablir ; charges foncières et marché de défiscalisation entraînent la création d'un grand nombre de petits logements. Cette stratégie est d'autant plus paradoxale qu'elle dessert profondément l'acteur public ; les bailleurs ont en effet la charge récurrente d'intervenir en pompiers d'opérations qui ne sortent pas. Il est alors urgent de sortir d'un tel mécanisme en métamorphosant l'approche des espaces vacants dans les villes en décroissance françaises, et en reconsidérant le modèle de la ville compacte qui rendrait obligatoire et systématique une densification urbaine.

Ces contextes et enjeux étant posés, une excursion vers l'Allemagne semble alors porteuse de sens. Qu'en est-il de cette exemplarité allemande ? Notre voisine d'Outre-Rhin remet-elle en cause des modèles urbains compacts ? Comment sont considérés les espaces vacants ? Avec quels instruments au service de la politique publique locale ?



Partie 2 :

L'expérience allemande



Dans une première partie, nous avons déjà rapidement évoqué les qualités de pionnière de l'Allemagne. En effet, au début des années 2000, un débat national érige le sujet de la décroissance urbaine au rang d'une anomalie structurelle nécessitant de repenser les mécanismes et instruments d'urbanisation allemands. En France, face aux manquements aussi bien de l'échelle nationale quant à l'élaboration d'instruments adaptés, que de l'échelon local quant à une mise à l'agenda, il devenait nécessaire de desserrer l'analyse. Le cas allemand – prometteur – est alors l'objet de toutes les attentions intellectuelles, d'autant plus dans un contexte où son exemplarité – ou ce qui est jugé comme telle – dépasse les frontières de la décroissance urbaine. L'Allemagne comme exemple semble être une tautologie. Si cette thèse tend à être démentie, en particulier sur les questions économiques, qu'en est-il du sujet de la décroissance urbaine ?

Cette partie cherche à analyser la décroissance urbaine et les politiques locales concernant les espaces vacants de trois villes ; Berlin, Leipzig et Halle.

Le choix de nos trois cas d'études ne doit alors rien au hasard. Nous verrons que la ville de Berlin reconnaît très tardivement sa situation de décroissance urbaine et n'en fait jamais un élément central de son discours. Toutefois, du fait de son marché foncier et immobilier distendu, la capitale intègre les ZN (ou certaines d'entre elles) dans sa stratégie du milieu des années 2000. Ces dernières deviennent des fondamentaux constitutifs de son identité urbaine, ce qui se traduit par des parutions émanant du Sénat berlinois.<sup>26</sup> Cette logique est poussée au point d'inclure ces utilisations dans une opération d'aménagement de grande envergure et en cœur de ville ; il s'agit du cas de l'ancien aéroport de Tempelhof que nous analyserons plus précisément.

La ville de Leipzig n'est pas davantage un choix qui relèverait du hasard ; elle fait partie des territoires moteurs dans la reconnaissance de la décroissance urbaine, avec des acteurs territoriaux décisifs comme le maire principal des années 1990, Lehmann-Grube, qui a piloté la commission cruciale sur l'état du logement dans les nouveaux *Länder*. De même un des adjoints chargés de l'urbanisme, Lütke-Daldrup, joue un rôle central dans les essais de théorisation de nouvelles pratiques urbaines face à la décroissance. Ce sont ces éléments qui ont poussé notamment D. Florentin à se demander si Leipzig était une *shrinking city* modèle dans son mémoire de master (Florentin, 2008). Leipzig est aussi très souvent citée en exemple dans les rapports nationaux portant sur les ZN mais également dans les programmes d'études scientifiques comme celui d'Urban Catalyst. L'intensité actuelle de sa résurgence urbaine achève *a priori* de démontrer sa dimension de modèle et d'exemplarité qu'on peut lui prêter. Cependant, nous verrons comment ces dimensions peuvent être discutées voire remises en question.

Enfin, la ville de Halle, reste relativement peu citée dans les grandes études françaises portant sur la décroissance urbaine en Allemagne. Ce troisième cas n'est pas pour autant un choix par défaut, il est principalement guidé par deux raisons. Tout d'abord, la ville de Halle appartient aux espaces fortement marqués par le processus de décroissance urbaine. À ce titre, elle est concernée par un autre programme emblématique qui ne concerne ni Berlin ni Leipzig ; l'IBA de Saxe-Anhalt « *Weniger ist Mehr* » pilotée par le Bauhaus de Dessau dont un des instruments est la mise en place de ZN. Par ailleurs, la ville est le réceptacle de ZN portées par des acteurs incontournables sur le sujet, il s'agit notamment du bureau d'architecture berlinois Raumlabor. Nous verrons ainsi que dans le cas de Halle, l'émergence d'une reconnaissance de la décroissance urbaine et la mise en place de ZN procèdent en grande partie d'éléments exogènes, ce qui n'est pas sans conséquence.

---

<sup>26</sup> Le Sénat berlinois représente en fait la municipalité à l'échelle de l'ensemble de la capitale. Nous utiliserons également le terme de municipalité dans ses prochaines pages, en opposition aux administrations et élus de quartier.

Dans le chapitre 4, nous présenterons plus précisément ces trois cas d'études, les contextualisant sur un moyen terme à l'aide de données statistiques et d'archives. Dans le chapitre 5, nous mettrons ainsi en lumière l'existence de stratégies urbaines adjacentes à celle de la ville compacte, celle de la ville perforée, portée en priorité par Leipzig et moteur d'une autre manière de considérer des espaces de vides et de densité dans la ville. Nous mettrons ainsi en avant un des instruments utilisés pour gérer le surplus de foncier de ces villes ; les utilisations intermédiaires ou temporaires des espaces vacants, les *Zwischennutzungen* (ZN). Nous reviendrons ainsi sur les enjeux de définitions et de traductions de ce terme avant d'en étudier les tenants et aboutissant dans nos trois cas d'études (chapitre 6). Les ZN sont-elles des éléments des politiques publiques dans les villes décroissantes ? Que nous dit la phase de résurgence entamée dans deux de nos cas d'étude, Berlin et Leipzig ?

## Chapitre 4 Les trajectoires urbaines de Berlin, Leipzig et Halle : du déni à la reconnaissance de la décroissance jusqu'à la résurgence urbaine

---

Si l'Allemagne est aujourd'hui considérée comme une pionnière dans la reconnaissance et gestion de la décroissance urbaine, cette attitude ne relève pas pour autant de l'inné. Ce positionnement allemand actuel tranche avec des politiques post-réunification caractérisées par un déni et l'attente d'une croissance salvatrice. Sans revenir de nouveau sur les politiques menées dans les années 1990 en Allemagne, remarquons toutefois les trajectoires de nos trois cas d'étude, Berlin, Leipzig et Halle ; de la décroissance niée à la décroissance organisée pour aboutir à une phase oscillant entre stabilité et résurgence. Cette dernière phase met à jour les failles d'un système de décroissance établi. La somme du chemin parcouru trace alors potentiellement l'ensemble des sentiers de traverse possibles en France.

Pour ce chapitre de contextualisation de nos trois cas d'études, nous nous appuyons sur des documents d'urbanisme actuels et anciens qui permettent de mettre en avant l'évolution des problématiques territoriales de nos trois villes et la façon dont les questions de décroissance sont progressivement posées. Nous utilisons également des données statistiques issues des échelons régionaux et locaux. Concernant ces statistiques, il est à noter qu'une importante harmonisation a eu lieu en Allemagne à travers un recensement de grande envergure de la population, des actifs et de la situation du logement au 9 mai 2011. Le dernier recensement d'une telle ampleur remontait à mai 1981 en Allemagne de l'Est et à mai 1987 en Allemagne de l'Ouest. Ce dernier recensement était élaboré à partir d'enquêtes (*Vollerhebung*) selon le même type de méthode que celle utilisée par l'Insee avant 2004.

Le nouveau recensement s'est ainsi effectué avec une précision descendant jusqu'à l'échelon communal et suit les directives européennes afin d'établir des chiffres comparables à l'échelle de l'Union. La méthode choisie par les Allemands évolue ; elle est fondée sur des registres (*registergestützte Methode*), méthode qui avait fait l'objet d'un test entre 2001 et 2003 permettant d'établir le bienfondé de cette évolution méthodologique. Les chiffres ainsi récoltés sont contrôlés par des questionnaires complémentaires sur une petite portion de ménages. Ces chiffres sont différemment obtenus en fonction de la thématique à laquelle ils appartiennent ; la population, les actifs ou le logement.

Concernant cette première catégorie, il existe un registre dans toutes les communes allemandes, registre encadré par les bureaux d'enregistrement des habitants, *Einwohnermeldeämter*. En effet, au moment de leur emménagement dans une commune, chaque nouvel habitant doit obligatoirement se présenter à ce service et fournir des informations basiques comme son identité, sa date et lieu de naissance, sa nationalité.... Sans cet enregistrement un certain nombre de démarches administratives restent bloquées. Par exemple, il n'est possible ni d'ouvrir un compte bancaire ni de s'inscrire à l'université.

Concernant les données sur les actifs, la base de l'agence nationale pour le travail établie à Nuremberg (*Bundesagentur für Arbeit*) fait office de point de départ. Y sont recensés environ 29 millions de travailleurs. Il s'agit à la fois de salariés assujettis à l'assurance sociale obligatoire (*sozialversicherungspflichtig Beschäftigten*), de bénéficiaires d'une allocation chômage et de demandeurs d'emplois. À cette première catégorie s'ajoutent également 1,8 millions de fonctionnaires, juges et soldats qui ne sont pas assujettis à ce régime d'assurance obligatoire. Les informations sont ici transmises par leurs employeurs publics.

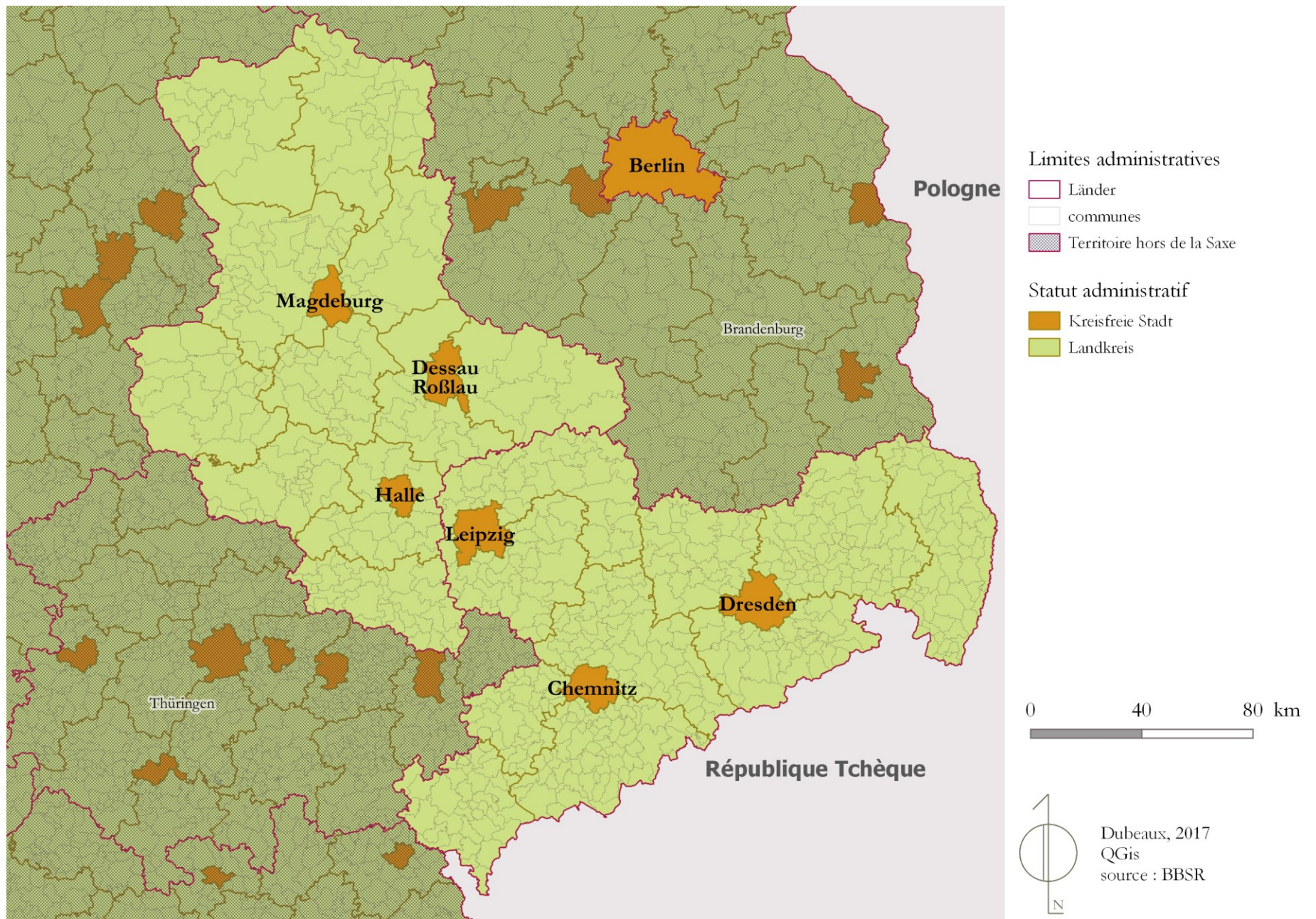
La thématique du logement est plus délicate. Jusqu'à ce recensement général, l'Allemagne ne bénéficiait

pas de chiffres sur l'ensemble de son territoire, y compris en ce qui concerne l'état de la vacance. Elle a ainsi dû procéder à un recensement complet (*Vollerhebung*) à partir d'envois de questionnaires d'une dizaine de pages. Ce recensement s'est effectué de la fin du mois d'avril 2011 jusqu'en juillet 2012. En tout, 17,5 millions de propriétaires et de gestionnaires d'appartements et de maisons ont été interrogés.

Le recensement de 2011 constitue donc une nouvelle base de départ uniforme et utilisée dans les statistiques communales et régionales. Ces informations sont mises à jour localement via les différents registres cités et via des recensements à petite échelle (*Mikrozensus*).

Dans ce chapitre, nous verrons donc que le positionnement allemand quant à la décroissance urbaine est issu d'un long processus. Nous analyserons ainsi successivement les évolutions démographiques, économiques, sociales et foncières depuis 1990 de Berlin, Leipzig et Halle. Le cas de Berlin nous permettra notamment de mettre en avant des réalités sociétales comparables dans nos trois cas d'étude, en particulier les modalités de la Réunification qui rendent le marché foncier et immobilier de l'ancienne RDA extrêmement difficile à lire.





Carte 15 : Contextes territoriaux et administratifs des trois cas d'étude allemands



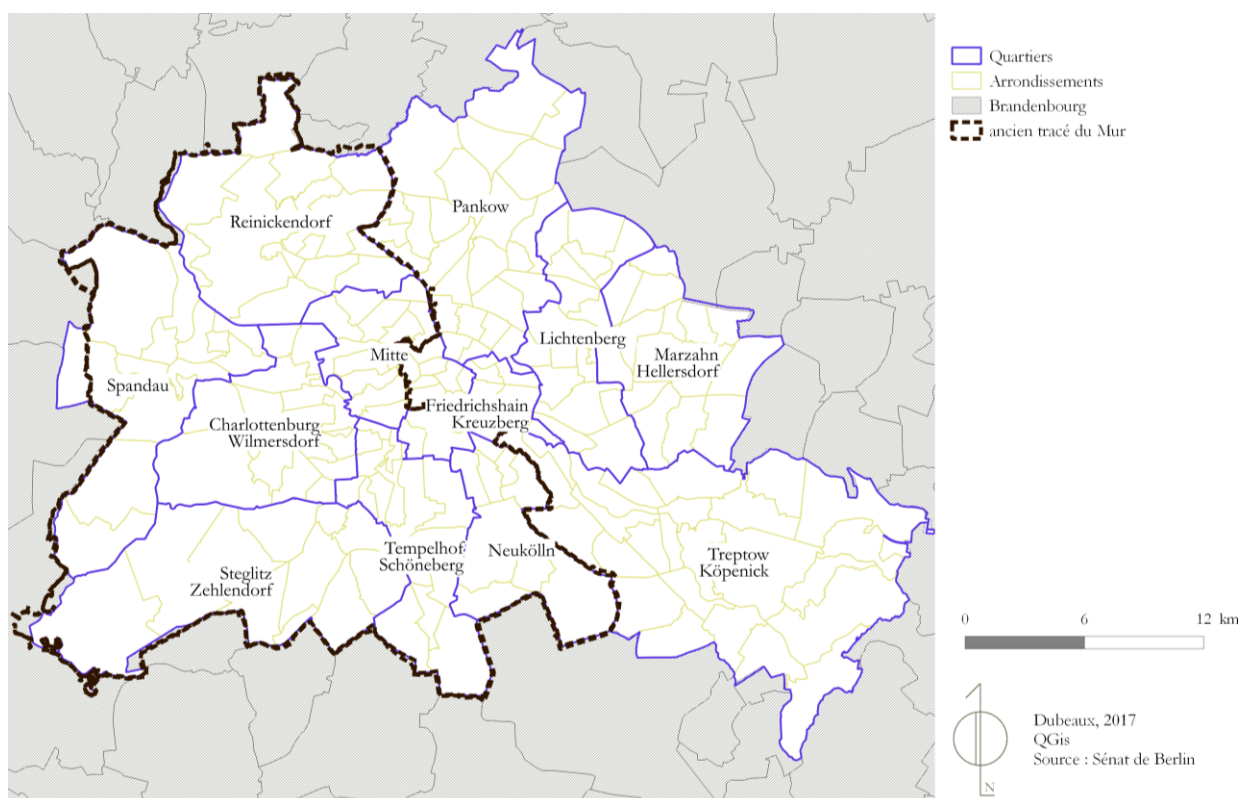
# I. Berlin

## I.1. Berlin et l'ex-RDA, une situation foncière longtemps complexe

Au moment de la Réunification à Berlin, un surplus de foncier disponible était clairement identifié, en lien avec le liséré du Mur mais également avec le démantèlement du système administratif et militaire de la RDA. Parallèlement, était diagnostiqué un manque de logements et de bureaux :

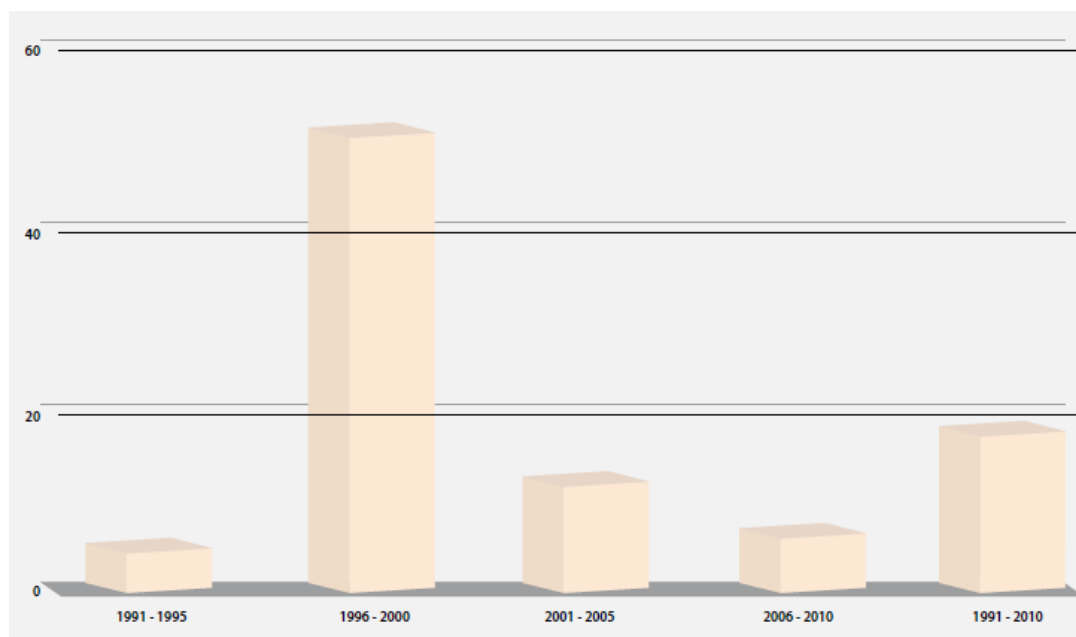
« Berlin connaît depuis peu un boom exceptionnel de la demande : entre 1990 et 1991 les surfaces de bureaux commercialisées sont multipliées par deux (200 000 m<sup>2</sup> en 1991) avec une hausse de 34% des loyers alors que le prix foncier double. (...) La Municipalité estime enfin à 100/150 000 logements les besoins immédiats. Rien qu'à Berlin-Ouest un déficit de 60 000 logements apparaît déjà en juillet 1990. Les demandes en cours de permis de construire des logements portent sur 2 millions de m<sup>2</sup>. On estime que 50% du parc de l'ex-R.D.A. doit être rénové ou reconstruit aux normes occidentales, soit 3,5 millions d'appartements alors qu'il faut envisager la construction de plus de 200 000 logements d'ici l'an 2000. »  
(Carroué, 1993, 123-124)

Mais, les marchés fonciers et immobiliers ne se comportent pas comme attendus dans la deuxième moitié des années 1990 et au début des années 2000. Dans le cas de Berlin, le début des années 1990 est un moment empreint de nombreuses incertitudes notamment foncières ; la Réunification a entraîné une redéfinition de la valeur des sols, le liséré du *no man's land* se voyant propulsé en grande partie à une place centrale, revisitant ainsi un schéma centre-périphérie perdu pendant plus de 30 années. Les quartiers du *Mitte*, de *Prenzlauer Berg*, de *Friedrichshain-Kreuzberg*, de *Neukölln* et de *Tempelhof* passent alors d'espaces périphériques au pied du mur à des espaces de centralités.



Carte 16 : Berlin et ses quartiers

Cependant, leur redéfinition est rendue difficile par une périurbanisation accrue au début des années 1990 : la construction en extension consomme un nombre particulièrement élevé d'hectares entre 1996 et 2000.



Graphique 9 : Construction en extension en moyennes annualisées par hectares  
Issu du *Flächenentwicklung in Berlin*, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, 2011

De plus, au tournant du millénaire, la situation foncière de Berlin et plus largement des territoires de l'Est reste particulièrement complexe. Elle présente l'image d'un véritable palimpseste issu des dérèglements produits par la succession des régimes politiques durant le siècle mais aussi par les modalités de la Réunification guidées par l'éradication de toutes traces de la RDA. Ainsi, la vague de privatisations du patrimoine Est-Allemand floute le statut d'une bonne partie du parc. Cette mission est confiée à la *Treuhand(anstalt)*, c'est-à-dire à un établissement fiduciaire directement sous la tutelle du ministère des finances. Les questions de propriétés sont ici rendues particulièrement compliquées à saisir par les différentes législations relatives à la restitution et à la reprivatisation du patrimoine est-allemand en faveur des anciens propriétaires datant des années 1945 à 1949. Ainsi, sur les territoires de l'ancienne RDA, de nombreuses parcelles restent orphelines, à la recherche de propriétaires ou de descendants des propriétaires dont les biens avaient été nationalisés. Cette démarche a toutefois pour conséquences une certaine incertitude de l'investissement foncier et immobilier, l'agence est en effet

« obligée de rassurer les investisseurs allemands et étrangers. Sur les 30 000 lots fonciers et immobiliers à vendre dans l'ex-R.D.A. elle n'a examiné que 5% des réclamations d'anciens propriétaires. Face à cette situation d'entrave, le Gouvernement décide en définitive en 1992 de privilégier l'indemnisation sur la restitution. Si ce choix favorise l'accélération du processus actuel de recomposition, il coûte très cher à l'État. » (Carroué, 1993, 125)

Jusqu'à la fin de l'année 1994, l'agence privatise 6 550 entreprises sur 13 820. En termes d'unités d'exploitations, sur un total de 23 440 unités, plus de 15 000 ont été privatisées, plus de 4 000 ont été « reprivatisées », 270 ont été communalisées et environ 3 700 ont été liquidées. Dans cette lignée, plus de la moitié du parc immobilier a été privatisé, tandis que cette dynamique ne couvre que 16% des surfaces agricoles et forestières au même moment (Siegmund, 2001, 35). Comme exigé à son lancement, la mission de la *Treuhand* se termine officiellement le 1<sup>er</sup> janvier 1995. Elle est cependant perpétuée principalement par quatre organes qui dénotent encore le flou d'une bonne partie du foncier et de l'immobilier côté ex-RDA.



## I.2. Situation économique et démographique

À cela s'ajoute des pronostics erronés de croissance démographique et économique. En effet, la Réunification se traduit aussi par le transfert monétaire du *Deutsche Mark* qui a, pour les Allemands de l'Ouest, une connotation particulière ;

« À cette fin, la date de 1948 a été massivement mobilisée puisque c'était de cette année où le DM [deutsche Mark] fut substitué au Reichmark, que l'opinion datait le succès ininterrompu de la croissance allemande [de l'Ouest]. Étendre le DM c'était garantir la suite déjà connue dans son développement puisque expérimentée avec satisfaction. C'était de la même manière écarter le spectre du communisme, opportunément réduit dans la comparaison avec le nazisme. C'est ce qui rend compte de la certitude massivement partagée que le point de départ (le DM) et le point d'arrivée (la croissance garantie) étaient d'avance connus. » (Bafoil, 2006, 216)

Cette croissance semble d'autant plus un horizon certain à Berlin, qu'à la suite d'une décision prise par le *Bundestag* le 20 juin 1991, la ville devient la capitale de l'Allemagne réunifiée. Ses acteurs institutionnels s'attendent ainsi à accueillir une croissance économique et démographique importante. La structuration du premier *Flächennutzungsplan* (FNP) du Berlin réunifié est donc guidée par la prévision d'une forte poussée de croissance (« *erwartende Wachstumsschub* »). Le rapport explicatif en fait même un des fondements du FNP ;

« Berlin et sa région forment de nouveau un bassin de vie commun. Berlin reprend des fonctions centrales dans les domaines économiques, culturels et politiques et étend ainsi son aire d'influence. D'où résultent de nouveaux leviers de développement, flux de circulation et besoins fonciers sur le territoire de la ville. »<sup>27</sup> (FN94)

La ville de Berlin doit ainsi se hisser au rang des autres grandes villes de l'Ouest de l'Allemagne, dans une dimension de rattrapage ;

« La base économique des deux côtés de la ville va s'étendre. En particulier, l'attractivité de la ville pour les services suprarégionaux se renforce, si bien que Berlin peut rapidement rattraper son retard par rapport aux grandes villes de l'Ouest. Grâce au développement économique, il faut s'attendre à une poursuite de la croissance démographique, mais elle se heurte déjà à un marché immobilier tendu. »<sup>28</sup> (FNP94)

Le chercheur M. Bernt n'hésite d'ailleurs pas à railler ces pronostics ;

« le battage médiatique autour d'un 'Nouveau Berlin' en train d'émerger a conduit à des prévisions de croissance atteignant 5 millions d'habitant d'ici 10 ans et à prédire l'arrivée de nombreux sièges sociaux de firmes internationales. Une étude déterminante '*on the way to a commercial capital Berlin*', lancée par le gouvernement local en 1992, annonçait que Berlin jouerait très bientôt dans la même cour que Londres, Paris ou même New York, se hissant ainsi au statut de ville globale. » (Bernt, Grell et Holm, 2013, 23)

---

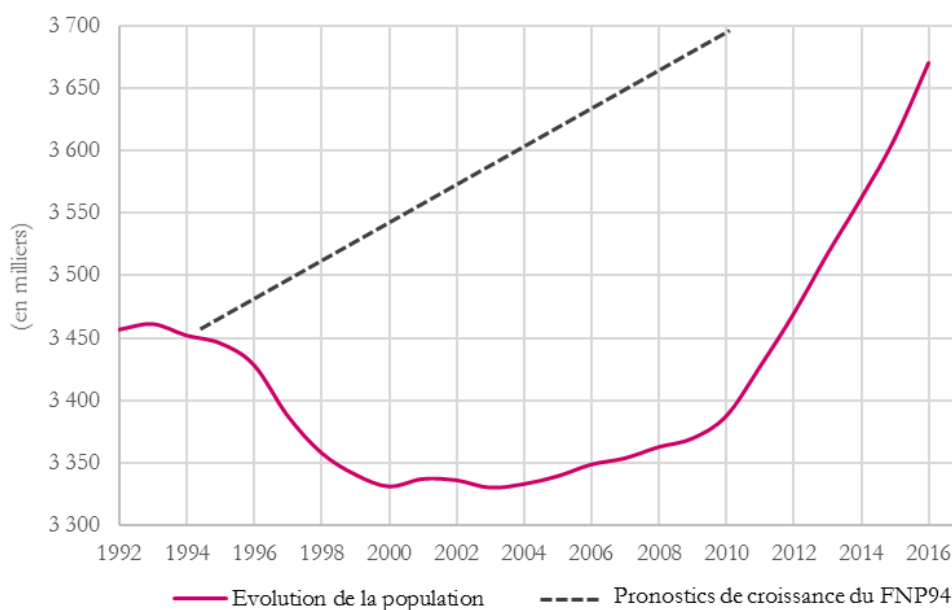
<sup>27</sup> « Berlin und seine Region bilden wieder einen gemeinsamen Verflechtungsraum. Berlin übernimmt zentrale Funktionen wirtschaftlicher, kultureller und politischer Art für einen weiten Einzugsbereich. Damit ergeben sich neue Entwicklungsimpulse, neue Verkehrsströme, neue Flächenansprüche an das Stadtgebiet. » FNP 1994

<sup>28</sup> « Die wirtschaftliche Basis in beiden Stadthälften wird sich erweitern. Insbesondere nimmt die Attraktivität der Stadt für überregionale Dienstleistungen stark zu, so dass Berlin den Rückstand gegenüber anderen westlichen Großstädten zügig abholen kann. Mit der wirtschaftlichen Entwicklung ist auch ein weiteres Bevölkerungswachstum zu erwarten, das auf einen bereits heute angespannten Wohnungsmarkt trifft. »

En effet, si Berlin connaît aujourd’hui une croissance démographique forte, cela n’a pas été immédiatement le cas. Au contraire, la Réunification laisse un Berlin Est dévasté ;

« [ce territoire] se retrouve à genoux économiquement et socialement. Les licenciements massifs de fonctionnaires, plus de 120 000 emplois dans le secteur X [de la production], la dissolution des grandes organes scientifiques (Académie des Sciences...) et des médias (presse et télévision) ...frappent le cœur de ville alors que le démantèlement des combinats lamine la ceinture industrielle (Ludwigsfelde, Z.I. Schoeneweide...). » (Carroué, 1993, 116)

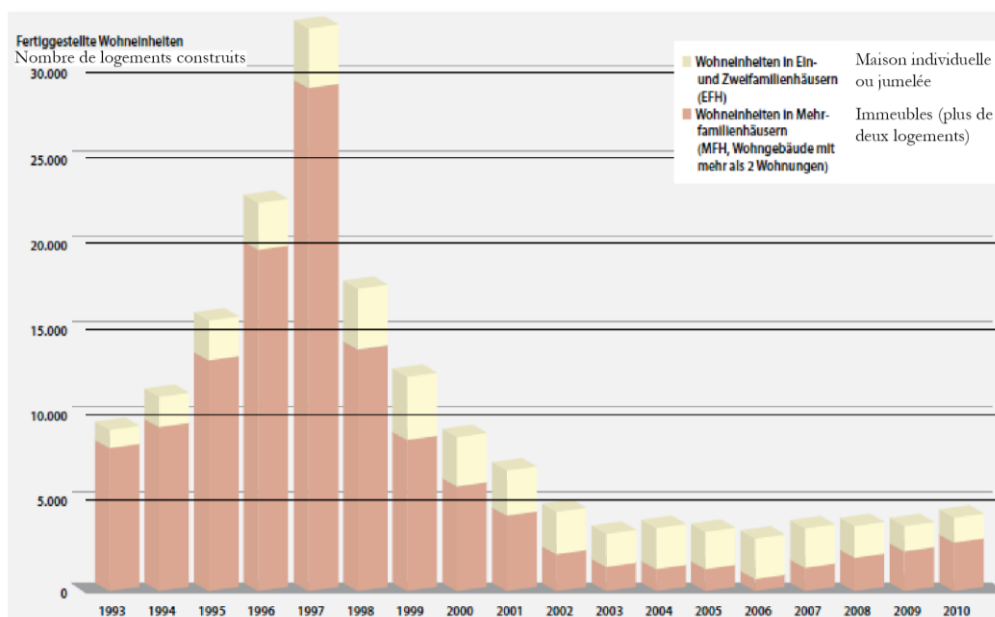
De plus, après l’euphorie ayant suivi la chute du Mur (+29 000 habitants de 1991 à 1993), la capitale connaît une véritable hémorragie (-89 000 de 1995 à 2000). Ce n’est que depuis 2006 que ce territoire croît de nouveau, et seulement depuis 2010 à un rythme soutenu.



Graphique 10 : Évolution de la population berlinoise de 1992 à 2016

source : Amt für Statistik Berlin-Brandenburg

Les prévisions erronées de croissance dans les années 1990 mènent à une sur-construction, en particulier de logements, ce qui a pour effet de déréguler le marché immobilier ; dans les années 1993 et 1994 environ 10 000 logements sont construits. Ce nombre augmente ensuite rapidement pour atteindre son summum en 1997 où plus de 30 000 logements – toutes catégories confondues – sont créés, ce qui a pour effet de saturer le marché pour quelques années.



Graphique 11 : Évolution du nombre de logements construits à Berlin  
 Issu du *Flächenentwicklung in Berlin*, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, 2011

On remarque toutefois que perdure un marché immobilier de maisons individuelles en lien avec un espace périurbain qui connaît un ralentissement plus faible de son rythme de construction.

Enfin, les capacités d'interventions de l'acteur public sont lourdement hypothéquées par des scandales financiers à répétition à la fin des années 1990 (Bernt, Grell et Holm, 2013, 14).

Par conséquent, au tournant du millénaire, le paysage foncier berlinois présente un marché assez lâche, où le nombre d'espaces vacants est toujours important y compris en son nouveau centre et où les temps de vacance sont longs. Le FNP de 2004 marque alors la reconnaissance nouvelle de ce contexte démographique et économique et ses impacts sur le foncier ;

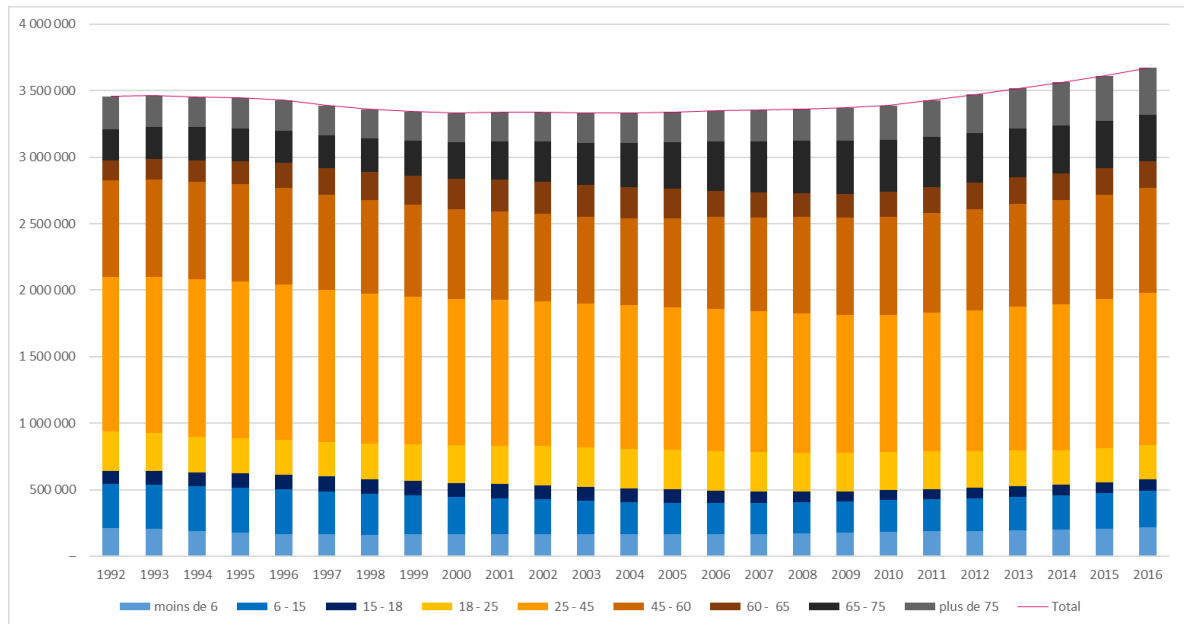
« La dynamique de croissance de Berlin s'est pourtant considérablement réduite ces dernières années. Dans un futur proche, cette tendance ne devrait pas changer fondamentalement, si bien que la demande réelle de foncier devrait rester plutôt modérée. »<sup>29</sup> (FNP04, 40)

C'est ce qui pousse l'acteur public à changer son approche notamment quant à sa gestion des espaces vacants, comme nous le verrons dans les chapitres 5 et 6. Pour compléter la contextualisation de notre cas d'étude berlinois, il est de notoriété publique aujourd'hui que la capitale connaît une forte dynamique de résurgence : à partir de 2010, Berlin croît de manière importante sans toutefois atteindre les prévisions très optimistes du début des années 1990. Cette croissance remet en question et transforme les politiques foncières étudiées ; la hausse conséquente du foncier et de l'immobilier vient remettre en cause des modèles de gestion mis en place pendant la phase de décroissance urbaine. Cela nous permet néanmoins de poser les limites de l'exemple berlinois.

<sup>29</sup> « Die Wachstumsdynamik in Berlin hat sich in den letzten Jahren jedoch deutlich verringert. Auch in naher Zukunft wird sich dieser Trend nicht grundlegend ändern, so dass die reale Flächennachfrage eher verhalten bleibt. » FNP04 p40

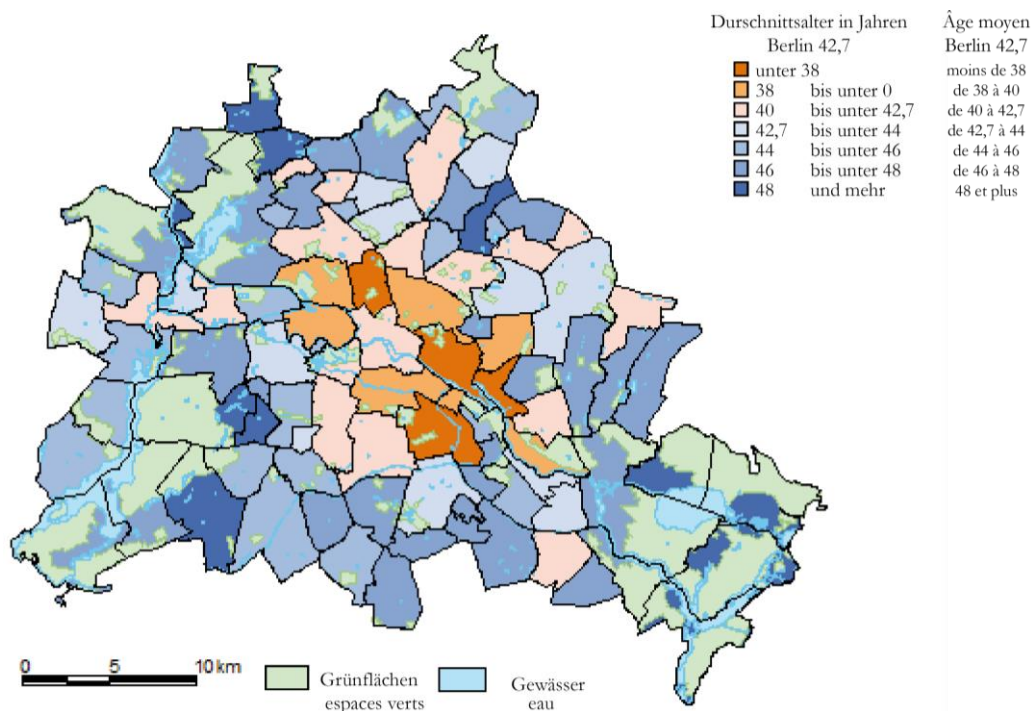
### I.3. Une résurgence en demi-teinte

Si la capitale a désormais atteint un rythme de croissance démographique soutenu, cette résurgence n'est pas sans quelques travers. La population berlinoise est vieillissante. Avec un âge moyen à Berlin de 42,7 ans, la ville se situe certes en deçà de la moyenne nationale (44,2) mais au-dessus de la moyenne française (40,9). On remarque que le nombre de Berlinois de moins de 45 ans a baissé depuis 1992 tandis que celui des personnes plus âgées a franchi le seuil de 1,5 million.



Graphique 12 : Évolution de la répartition de la population berlinoise selon les classes d'âge  
source : Amt für Statistik Berlin-Brandenburg

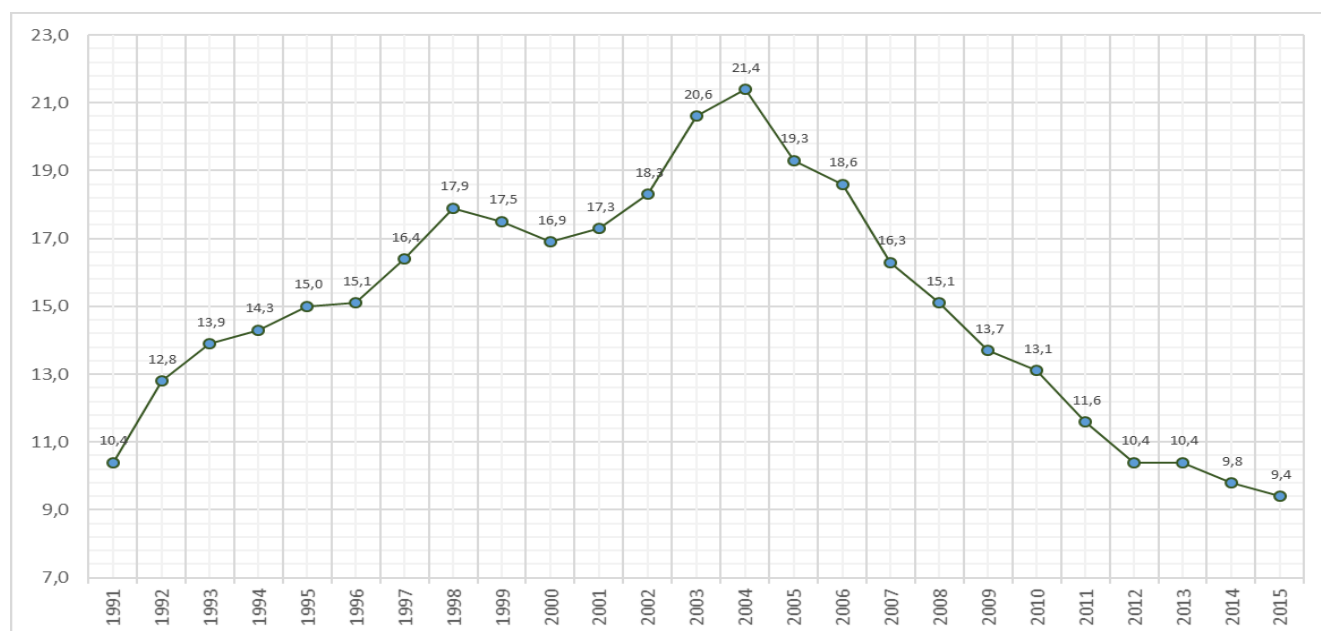
Cette population jeune est par ailleurs clairement concentrée dans les quartiers centraux de Berlin, en particulier dans le *Mitte*, le seul quartier où la moyenne d'âge diminue, passant de 39,5 en 2005 à 38,9 en 2016.



Carte 17 : Âge moyen de la population berlinoise en 2016 selon ses quartiers  
Issue du rapport statistiques de 2016 du Amt für Statistik Berlin-Brandenburg

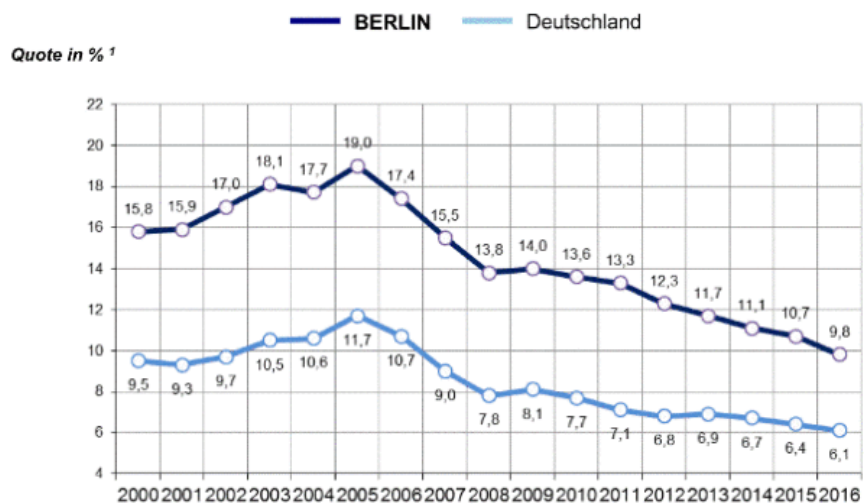
Cette croissance démographique a pour ressort principal les *Aussländer*, les étrangers, c'est-à-dire les personnes ne bénéficiant pas de la nationalité allemande. Alors que de 1992 à 2016, la population berlinoise a légèrement grossi de 3,5 à 3,7 millions, le nombre d'habitants de nationalité allemande diminue, passant d'environ 3 à 2,9 millions. Au contraire, les étrangers doublent quasiment leur nombre ; de 386 000 environ, ils sont aujourd'hui 677 000 individus. Leur part reste toutefois bien inférieure à celle des Allemands mais porte l'intensité de la croissance démographique actuelle de Berlin. Ainsi, entre 2005 et 2016, les étrangers représentent les 2/3 de l'augmentation de la population. 66% de cette population est issue de l'Europe. Il s'agit en premier lieu de Turcs (97 000 personnes en 2016) et de Polonais (55 846). Viennent ensuite, au coude à coude, les Syriens (28 610 personnes) et Italiens (28 167). La « vague » de réfugiés syriens, bien que conséquente, n'explique donc pas à elle seule une croissance démographique retrouvée.

Au-delà du domaine démographique, le redémarrage berlinois n'est pas sans poser des questions sociales et économiques. La courbe du chômage, en augmentation quasiment constante pendant la période de décroissance de la ville, tend certes à diminuer depuis 2004.



Graphique 13 : Évolution du taux de chômage à Berlin entre 1991 et 2016  
source : *Das Amt Für Statistik Berlin-Brandenburg, Mikrozensus*

Toutefois, en 2013, la capitale était encore la ville allemande avec le taux de chômage le plus haut et la seule capitale européenne au PIB plus faible que la moyenne nationale (Bernt, Grell et Holm, 2013, 16). Quatre ans après ce constat, la capitale fait toujours partie des *Länder* avec le taux de chômage le plus élevé, - seule Brême la dépasse avec 10,5%- et son PIB est toujours plus faible que la moyenne nationale.



Graphique 14 : Évolution du taux de chômage de Berlin en comparaison à celui de l'Allemagne<sup>30</sup>  
 Issu du *Regionaldirektion Berlin-Brandenburg der Bundesagentur für Arbeit, Bundesagentur für Arbeit*

<sup>30</sup> L'écart que l'on peut observer entre les chiffres de nos deux graphiques portant sur le taux de chômage tient à des sources différentes ; l'évolution du taux de chômage à Berlin depuis 1991 est issue de recensements à petite échelle tandis que le présent graphique utilise les chiffres de l'agence nationale pour le travail.



## II. Leipzig, de la ville décroissante à la croissance la plus forte d'Allemagne

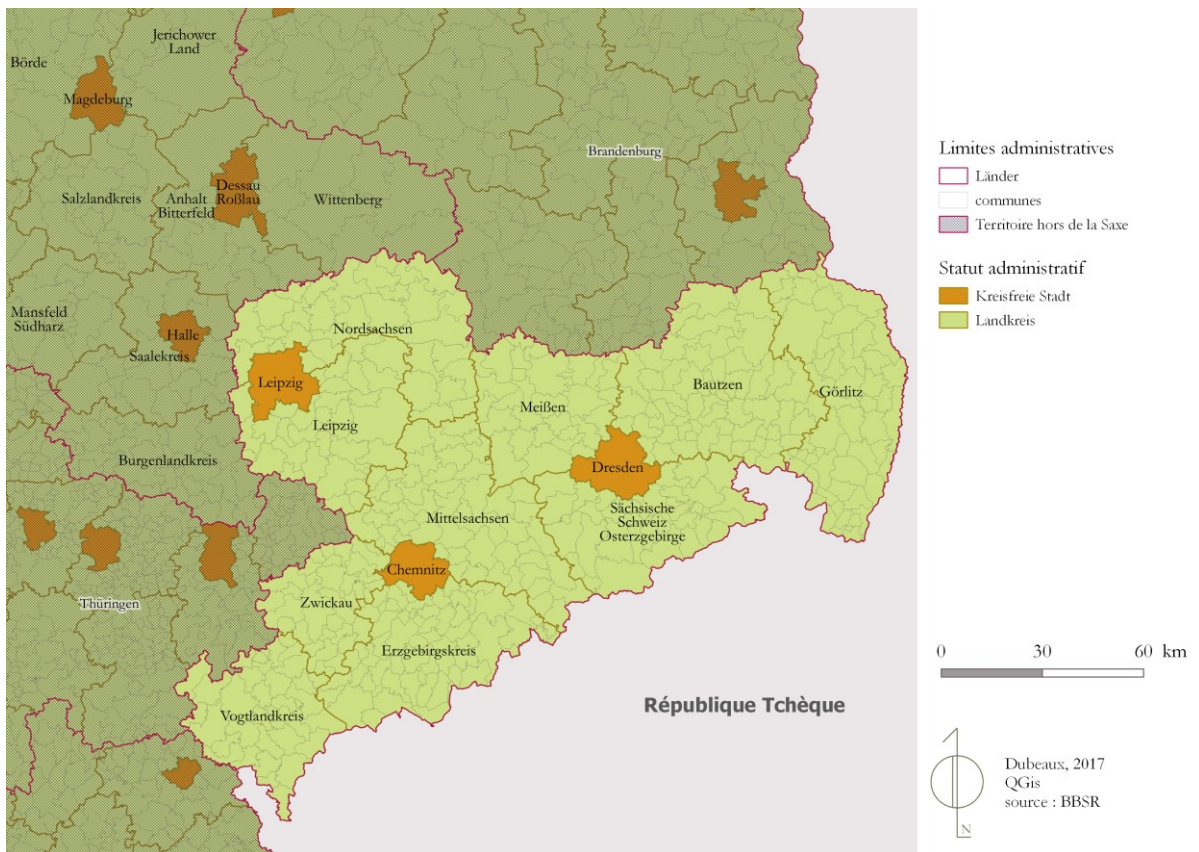
La ville de Leipzig est située à environ 200 kilomètres de Berlin dans la région de la Saxe. Lieu de foires au Moyen-Âge, la renommée de la ville s'est construite à partir du rayonnement de son université, de ses maisons d'édition et de ses talentueux musiciens dont J.-S. Bach. Leipzig atteint son pic de population en 1933 avec 715 700 habitants (Oswalt et Rieniets, 2006, 154) puis baisse globalement pendant la RDA. De la même façon que la capitale allemande, la ville comme sa région connaissent donc une phase aiguë de décroissance dans les années 1990 : « la Réunification a été brutale » (*Die Wende war schlagartig*) témoignent encore les acteurs de la ville, ici la responsable du service foncier. En tant que territoire de l'ancienne RDA, la ville connaît des problématiques communes avec Berlin, notamment concernant le démantèlement de son système économique et la complexité des questions attenantes à la privatisation de son parc immobilier et foncier. Comme Berlin, la ville de Leipzig est l'objet dans les années 1990 de prévisions de croissance démesurées, en décalage avec la réalité. Ce qui pousse les acteurs institutionnels à la fin des années 1990 à revoir complètement leur copie et à réinventer de nouvelles façons de faire la ville.

Dans une logique de clarté du propos et des jeux d'échelle, cette contextualisation de Leipzig est mise en parallèle avec les trajectoires des deux autres villes du *Land* – Chemnitz et la capitale Dresden - et avec celle du *Land* lui-même.

### II.1. Le territoire de Leipzig et ses changements récents

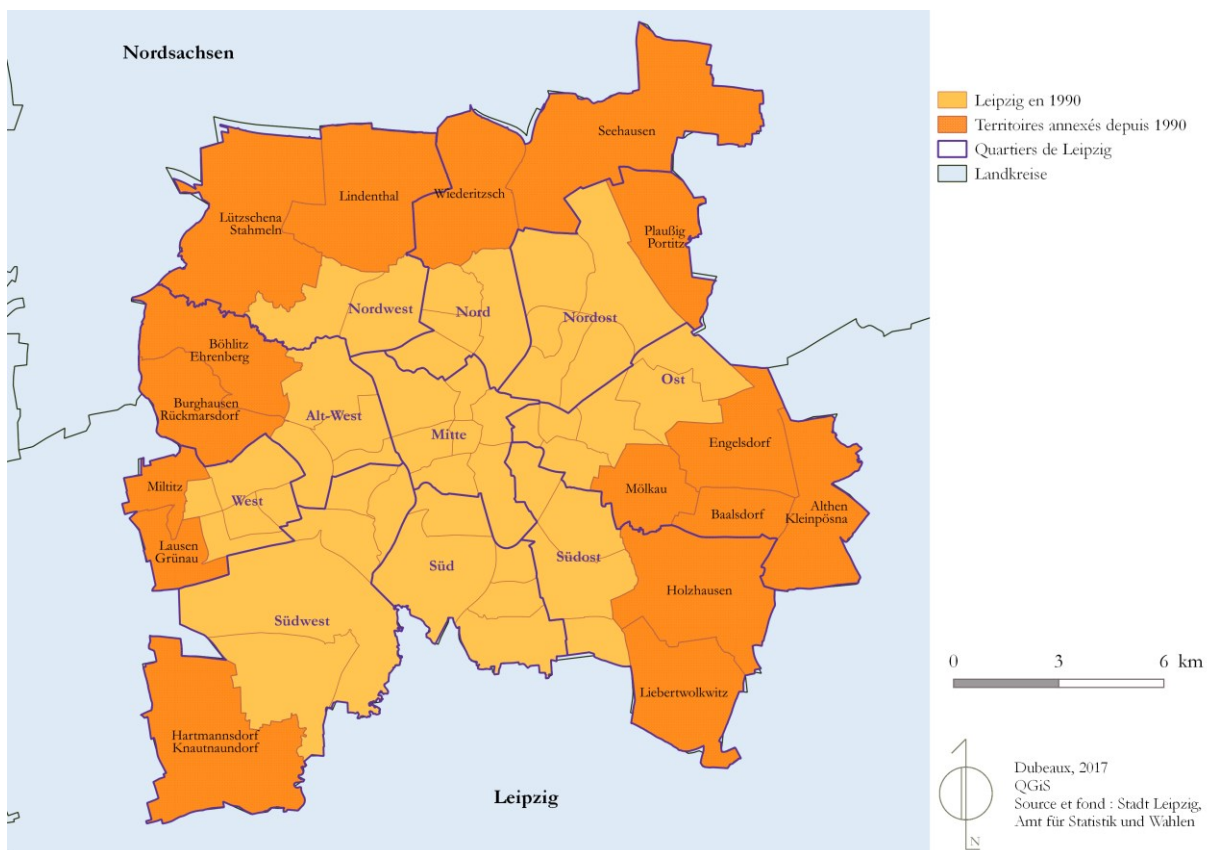
Leipzig ayant connu des évolutions récentes de son territoire administratif, il est important tout d'abord de situer la ville dans sa région et son évolution territoriale. D'autant plus que Leipzig désigne à la fois le territoire de la ville qui nous préoccupe mais également un *Landkreis* voisin.

À la Réunification, le *Land* de la Saxe comptait 48 *Landkreise* et 6 *Kreisfreie Städte* soit 1 626 communes. À force de réformes successives, ce territoire compte au 1<sup>er</sup> janvier 2017, 10 *Landkreise*, 3 *Kreisfreie Städte* (Leipzig, Chemnitz et la capitale Dresden) qui comptaient 423 communes, soit un nombre divisé par quatre.



Carte 18 : Le territoire administratif de la Saxe au 31.12.2015

Cette restructuration administrative concerne la ville de Leipzig ; entre 1995 et 2000, les annexions représentent une hausse de 87 684 habitants et de 160,6 km<sup>2</sup> (FNP 2000). En 1999, pas moins de 9 communes sont ainsi annexées par la ville de Leipzig.



Carte 19 : Les annexions territoriales de la ville de Leipzig depuis 1990

## II.2. Leipzig et la Saxe, situation démographique

Concernant tout d'abord le *Land* de la Saxe, on note un solde démographique positif depuis deux ans. Toutefois, le *Land* a connu une longue période de recul démographique sur son territoire ; il atteint son apogée en 1950 avec 5 682 802 habitants, sans que les augmentations de surfaces territoriales ne puissent ensuite freiner cette érosion. Jusqu'en 1990, le *Land* perd plus d'un million d'habitants. Cette baisse continue dans les années 1990 et 2000. En 2015 la population du *Land* représente 4 084 851 personnes, elle est en augmentation depuis deux ans y compris en très forte augmentation en 2015 (+ 29 577). Tandis que le nombre de décès (54 467) reste très supérieur aux naissances (36 466), le solde migratoire est largement positif (+47 266). Il est responsable de cette croissance démographique retrouvée.

La ville de Leipzig, malgré les annexions territoriales successives décrites précédemment, passe de 557 341 habitants en 1990 à 515 469 en 2008 soit une diminution de plus de 40 000 personnes en moins de 20 ans. Ces départs sont à destination des autres *Länder*, en particulier de l'Ouest, mais également des communes voisines ; de 1995 à 1998, la ville connaît un processus de périurbanisation assez important. Le nombre de logements vacants avant le programme *Stadtumbau Ost* augmente également considérablement ; de 25 000 logements vides en 1990, on en compte 62 500 en 2000 soit 18% du parc. Avec le programme de restructuration urbaine, l'effort de réhabilitation du parc, débuté dans les années 1990, est prolongé et complété par une vague de démolition massive, en particulier des *Plattenbauten* des grands ensembles de l'époque communiste mais également des bâtiments issus du *Gründerzeit*<sup>31</sup> et regrettés pour leurs qualités patrimoniales.

---

<sup>31</sup> Le *Gründerzeit* correspond à la deuxième moitié du XIXème siècle (Gasparin, 2011)

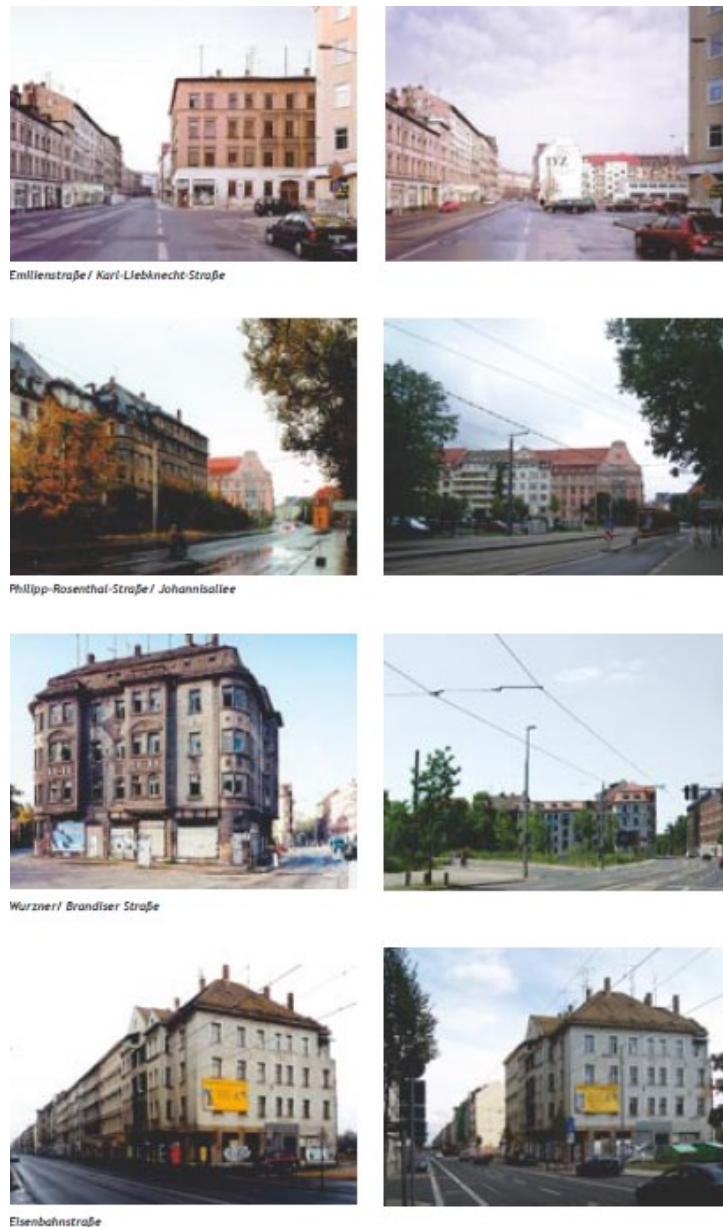


Figure 16 : Exemples de démolitions à Leipzig  
Issue de la Brochure du *Stadtforum*, 2006, 16

En 2012, le nombre de logements vacants s'élève à 27 000 unités et ne représente plus que 8% du parc. Cette diminution de la vacance est également à mettre en lien avec une croissance nouvelle de la population ; à partir de la moitié des années 2000, le nombre d'habitants à Leipzig augmente. Désormais, cette croissance est rapide au point d'atteindre de nouveau les chiffres de 1990 ; en 2015 la ville compte 560 472 habitants.

Cette hausse de population est en grande partie issue d'un solde migratoire très excédentaire, mais elle est également soutenue par un solde naturel qui redevient progressivement positif. Ainsi, en 2008, le solde naturel de la ville était négatif (-0,5), bien moins que celui de Chemnitz (-4,5) mais loin du solde positif de Dresden (+1,4). En 2015, Leipzig a inversé la tendance avec un nombre plus important de naissances (6 598) que de décès (6 136). Quant au solde migratoire, il est déjà positif en 2008 pour la ville de Leipzig (+5 000), de même qu'à Dresden tandis que Chemnitz bénéficie d'un solde quasiment nul en 2008, ce qui n'est plus le cas en 2015 (+4 408).

Comme dans le cas de Berlin, ces hausses migratoires sont liées à l'afflux d'*Aussländer*, c'est-à-dire de personnes sans la nationalité allemande. En 2015, Leipzig devance ses voisines avec 41 999 *Aussländer*



contre 31 052 à Dresden et 17 113 à Chemnitz, il s'agit ici de l'arrivée massive de réfugiés. Cette arrivée de population plutôt jeune a pour effet de baisser la moyenne d'âge dans les villes : entre 2014 et 2015, Leipzig passe ainsi d'une moyenne de 43,2 à 42,8, Chemnitz de 47,1 à 46,6, et dans une moindre mesure, Dresden de 43,0 à 42,9. Ces moyennes sont les plus basses du *Land* qui se situe à 46,6 en 2015, au-dessus de la moyenne nationale (44,2).

Toutefois, la croissance démographique forte de Leipzig débute avant l'arrivée importante de réfugiés. Cette dynamique que le territoire n'avait plus connu depuis 1933, a d'ailleurs surpris les techniciens de la ville :

« la ville croît quasiment deux fois plus vite qu'auparavant, et en fait on avait pas compté là-dessus, on ne pouvait pas non plus vraiment l'expliquer. »<sup>32</sup> technicienne de la Ville 16.10.2015 (18'20-18'27)

Plusieurs théories avaient alors été avancées sans être vraiment convaincantes, comme la réforme des universités qui faisait entrer plus vite les étudiants dans les cycles supérieurs et aurait pu profiter à cette ville très universitaire qu'est Leipzig. Cette croissance retrouvée a toutefois été accompagnée d'une certaine prudence des services, d'autant plus que les éléments explicatifs proposés sont toujours exogènes. Ainsi, concernant la révision de la politique de l'habitat, la technicienne rencontrée nous explique la difficulté de faire face à cette croissance tout en ne connaissant pas sa durabilité. Elle retrace les débats nourris et partagés avec les promoteurs immobiliers, les bailleurs, les associations d'habitants...etc :

« Bien sûr, nous avons âprement débattu ; à quel point cette hausse des habitants est-elle sûre ? Pour combien de personnes avons-nous besoin de nouveaux logements aujourd'hui ? On ne peut pas le savoir exactement mais on peut être sûr que nous avons besoin de plus de logements et que nous devons veiller à ce qu'il y en ait plus mais aussi qu'ils n'entrent pas en concurrence avec les logements existants. »<sup>33</sup> technicienne de la Ville 16.10.2015 (22'40-23'04)

Cette prudence se retrouve également aux différents échelons administratifs de la ville, avec la conscience d'être finalement face à un processus qui dépasse les limites de Leipzig. Lors de notre entretien, la cheffe du service foncier remarque ainsi :

« demain ça pourrait être encore différent (...) ça dépend de la politique et de l'économie mondiale »<sup>34</sup> Entretien du 18.03.2016 avec la cheffe du service foncier de la Ville de Leipzig

## II.3. Situation économique

Cette résurgence démographique se traduit également par une amélioration économique. Ainsi, depuis 2015, le nombre d'actifs occupés, qui était en chute de 1990 à 2005, ne cesse d'augmenter, atteignant les 321 900. Selon la cheffe du service foncier, un dispositif de subvention des entreprises à hauteur de 50% est mis en place et perdurait encore au moment de notre terrain en 2015. Il explique en partie l'arrivée de grandes firmes comme Amazon, Porsche et BMW mais également des entreprises du

---

<sup>32</sup> „die Stadt wächst quasi doppelt so stark wie vorher, und damit hat man eigentlich nicht gerechnet und konnte es auch nicht richtig erklären“

<sup>33</sup> „Wir haben natürlich ganz stark diskutiert; « Wie sicher ist diese Einwohnerentwicklung? Für wie viele Leute brauchen wir jetzt neue Wohnungen? Und man kann es gar nicht so genau wissen, man muss aber trotzdem wissen was es werden mehr gebraucht dafür müssen wir schauen, dass es mehr Wohnungen gibt, aber so dass sie nicht in Konkurrenz zu den bestehenden Wohnungen stehen.“

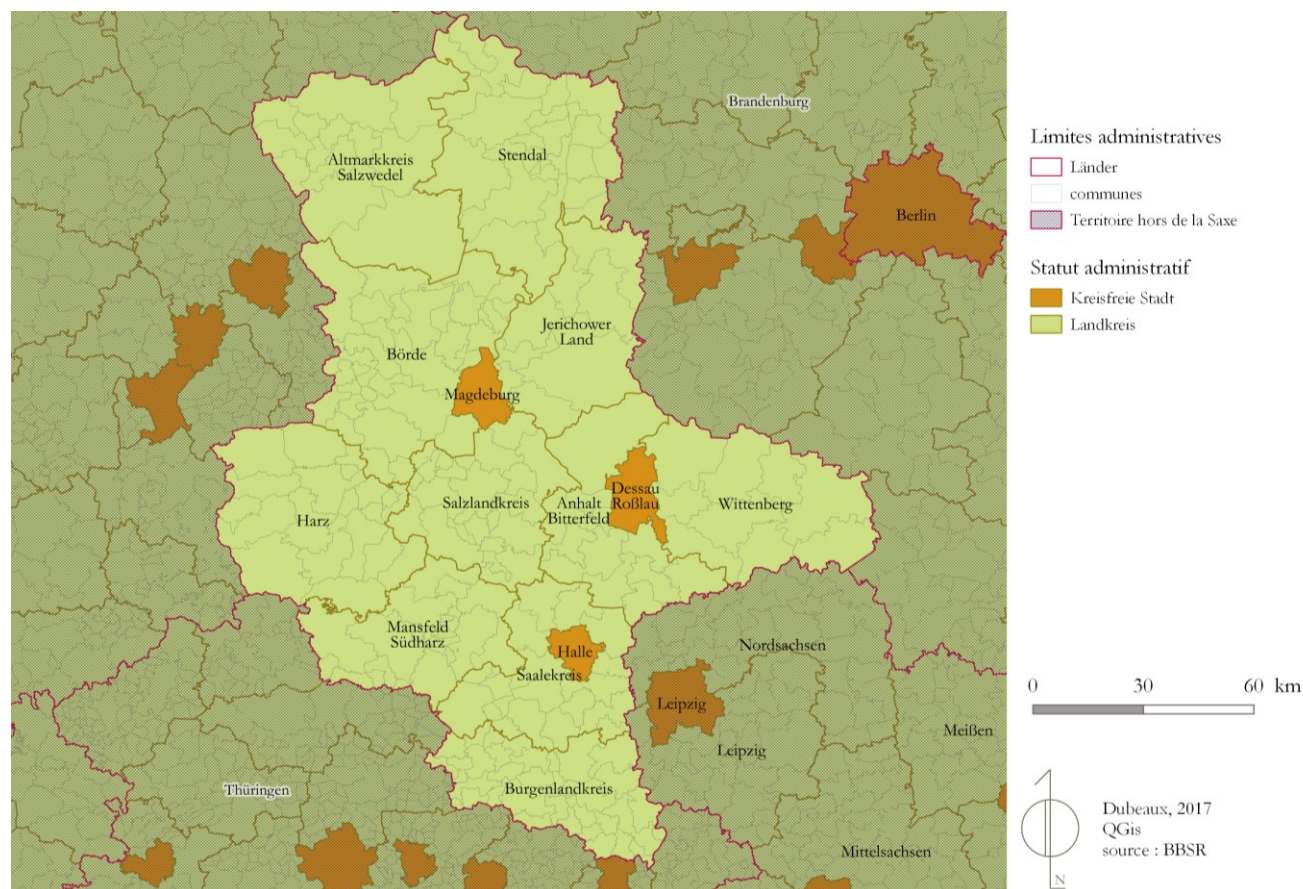
<sup>34</sup> „es kann morgen noch anders sein (...) es ist abhängig von Weltpolitik und Weltwirtschaft.“

domaine de la logistique (DHL notamment). La reconstruction d'un parc des expositions, assis sur la longue tradition des foires à Leipzig, permet également à la ville de retrouver un certain rayonnement.

Enfin, le chômage est aussi en baisse. En 2007, le taux de chômage de Leipzig était particulièrement préoccupant : occupant la deuxième place du podium avec 19,0% il était bien au-dessus de la moyenne du *Land* (16,4). Comme dans le reste de la région, le taux de chômage à Leipzig entame une baisse importante dès 2008, passant à 17,5% puis à 11% en 2013. Leipzig reste toutefois la ville avec le deuxième taux le plus élevé du *Land* dont la moyenne se situe à 9,4% en 2013.

### III. Halle, une stabilité démographique en demi-teinte

La ville de Halle n'est éloignée que d'une cinquantaine de kilomètres de Leipzig - au point où E. Gresillon (1974) y perçoit une « conurbation en puissance » déjà dans les années 1970. Halle et son *Land* – la Saxe-Anhalt- ont été des espaces agricoles et industriels particulièrement importants au temps de la RDA ; le sel, le lignite, mais également la richesse des sols constituaient autant de puissants moteurs de développement (Grésillon, 1974 ; de Gasperin, 2011). C'est pourtant la ville de Magdebourg qui est la capitale du *Land*. Créée à la Réunification, la Saxe-Anhalt a fait l'objet d'une réforme territoriale massive effective au 1<sup>er</sup> juillet 1994 ; perdurent les trois *Kreisfreie Städte* que sont Magdebourg, Halle et Dessau mais les 37 *Landkreise* sont restructurés pour n'en former plus que 21. Puis la réforme territoriale à effet au 1<sup>er</sup> juillet 2007 réduit le nombre de *Landkreise* à 11. Cependant, Halle n'est pas directement impactée par ces importantes réformes territoriales.

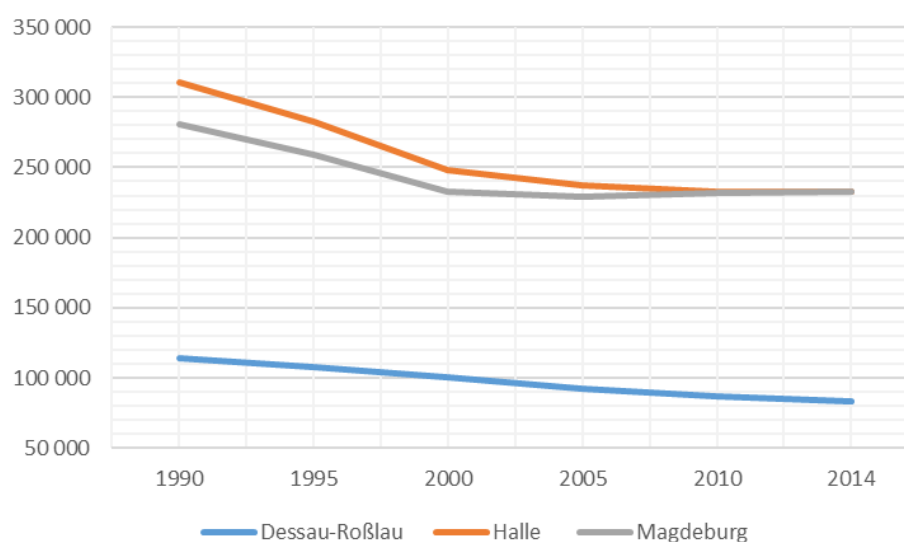


Carte 20 : Le territoire administratif de la Saxe-Anhalt au 31.12.2015



### III.1. La ville de Saxe-Anhalt avec la plus grande perte d'habitants

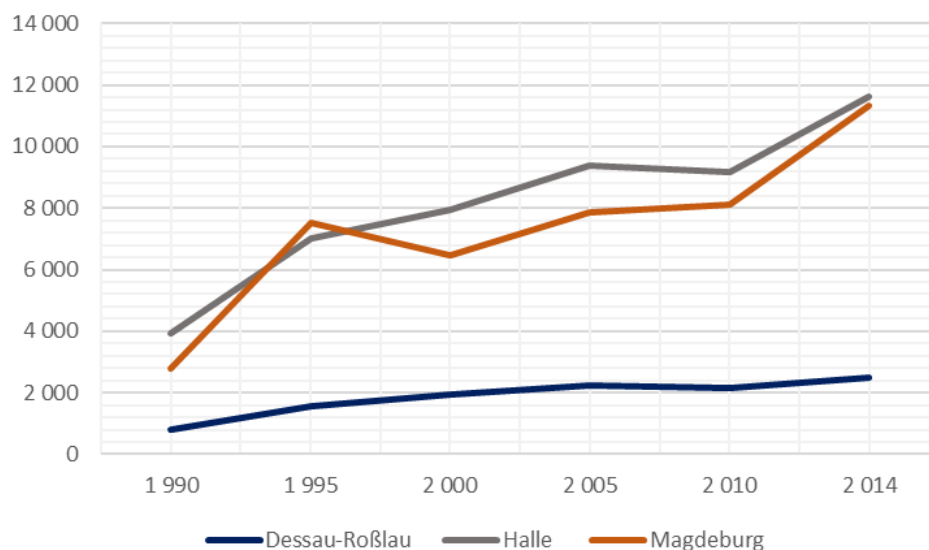
Comme les autres territoires de l'Est, Halle connaît une hémorragie de sa population au moment de la Réunification : avec plus de 321 000 habitants en 1989, la ville n'en compte plus que 303 000 en 1991. Cette diminution démographique s'établit en fait dans la continuité de fluctuations ayant déjà cours pendant la RDA. Entre 1950 et 1960, Halle connaît sa première baisse démographique significative en perdant 12 000 habitants. Mais cette diminution est à mettre en partie en relation avec la construction d'une ville-nouvelle en périphérie ; Halle-Neustadt (Gasperin, 2011). La fusion entre les deux entités s'opère en 1990, ce qui rend d'ailleurs le faible nombre de population de 1991 d'autant plus dramatique et cette nouvelle phase de décroissance d'autant plus aiguë. La courbe démographique de Halle se stabilise dans la deuxième moitié des années 2000, mais moins rapidement que celle de la capitale du *Land*, Magdebourg. Les deux villes avoisinent désormais toutes deux les 232 000 habitants. Halle est donc la ville de Saxe-Anhalt à avoir connu la perte démographique la plus vertigineuse avec quasiment 80 000 habitants en moins entre la Réunification et aujourd'hui. Toutefois, la stabilité de ces deux entités urbaines n'est suivie ni par la ville de Dessau, qui perd encore quasiment 4 000 habitants entre 2010 et 2014, ni par le *Land*, qui comptabilise une perte supplémentaire de 100 000 habitants entre 2010 et 2014, soit une diminution de plus de 600 000 habitants entre la Réunification et 2014.



Graphique 15 : Évolution de la population dans les trois villes du *Land*  
source : *Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt*

Le solde naturel du *Land* reste en effet très négatif ; en 2015, 17 415 naissances étaient enregistrées contre 32 369 décès. C'est aussi le cas des villes de Halle (2 211 contre 3 092) et Magdebourg (2 198 et 2 919). La chute de la natalité dans le *Land* et à Halle est particulièrement prodigieuse depuis la Réunification ; respectivement 31 837 et 3 518 naissances étaient comptabilisés en 1990, soit beaucoup plus qu'en 2015.

Cette stabilité des deux villes n'est due qu'à l'arrivée de population ; le solde de 2015 présente ainsi un excédent de 5 000 habitants pour Halle et de 24 000 pour le *Land*. Il est positif pour la ville depuis 2010 et pour le *Land* depuis 2014 (+ 4 269), mais c'est l'afflux de 2015 qui est le plus important (+5 243 à Halle et 24 457 dans le *Land*). Cet afflux est en partie due à l'arrivée massive de réfugiés. Tandis que la croissance des habitants de nationalité allemande est négative à Halle comme dans le *Land* sur l'ensemble de notre période, la courbe des *Aussländer* croît, avec surtout une accélération depuis 2010.



Graphique 16 : Évolution de la population dite étrangère dans les trois villes du Land  
source : Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt

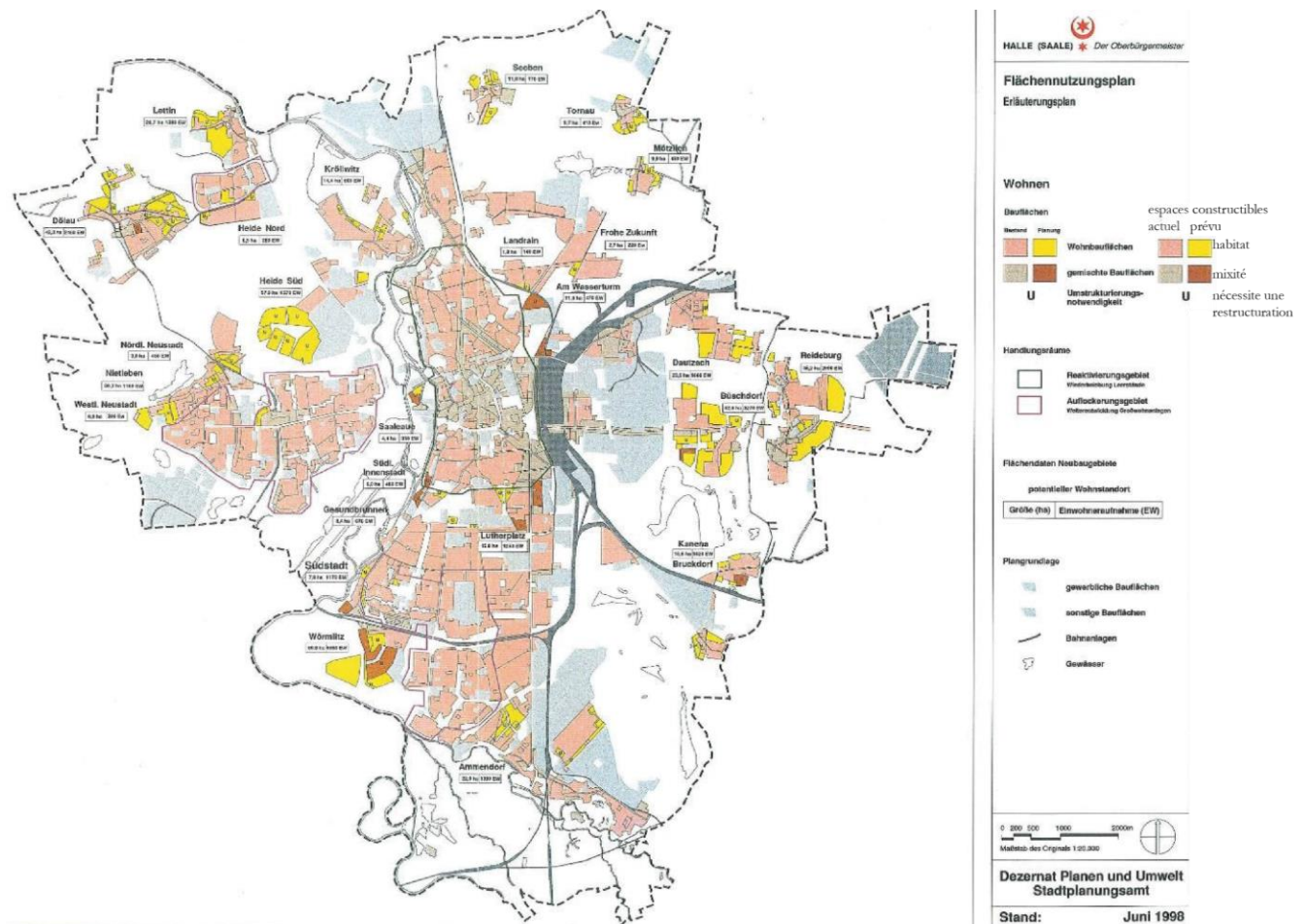
### III.2. Des prévisions démographiques longtemps trop optimistes

La situation des années 1990 de la ville de Halle contraste avec les scénarios construits dans le FNP de 1998 à l’horizon de 2010 ; alors que la population atteignait 268 000 habitants en 1997, deux scénarios prédisaient des hausses voire de fortes hausses d’habitants, tandis que seul un scénario imaginait une diminution du nombre d’habitants (- 8 000), mais bien en-deçà de la réalité (en 2010 Halle ne compte plus que 232 470 habitants).

Modell	Stadt Halle
<b>A - unteres Entwicklungsmodell</b>	260.000 EW
<b>B - mittleres Entwicklungsmodell</b>	275.000 EW
<b>C - oberes Entwicklungsmodell</b>	290.000 EW

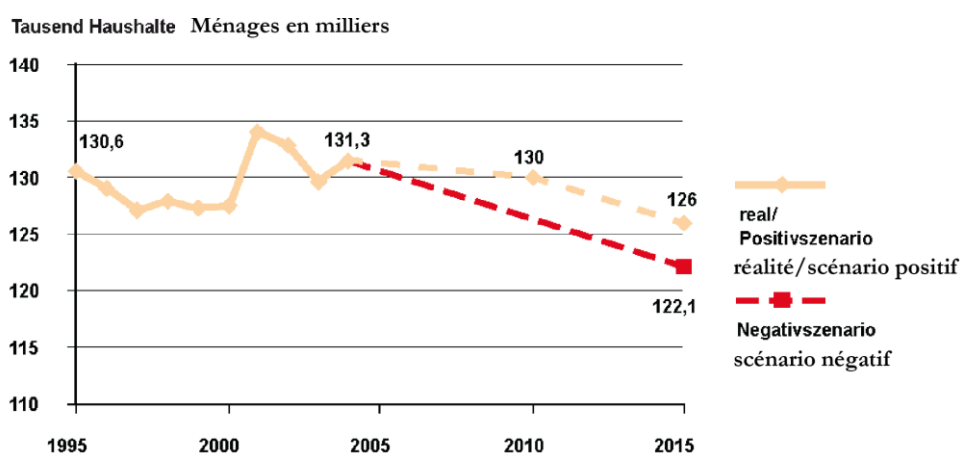
Figure 17 : Pronostics de population à Halle dans le FNP, 1998, 26

De grands espaces de constructions (en jaune) étaient donc prévus dans le FNP de 1998, en extension du bâti, à contre-courant du principe de rétrécissement de la tache urbaine.



Plan 6 : Des prévisions de logements en extension  
Extrait du FNP de 1998

Ce positionnement des acteurs institutionnels change toutefois progressivement sous l'impulsion du programme *Stadtumbau Ost*. Les prévisions de croissance démographique des documents qui suivent le programme sont ainsi caractérisées par une plus grande prudence.

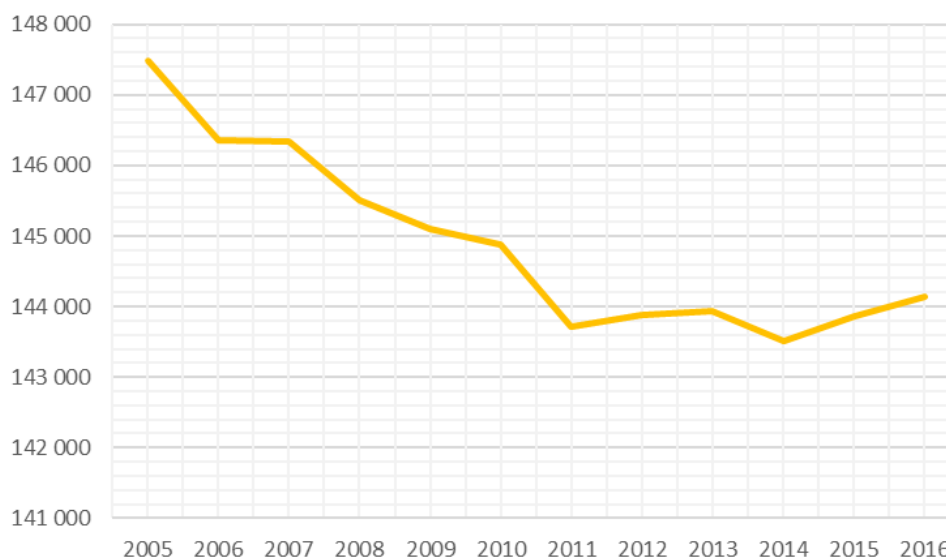


Graphique 17 : Des pronostics de nombre de ménages plus timorés  
Issu des *Integriertes Stadtentwicklungskonzept, 2008, 22*

Aujourd'hui encore, contrairement aux scénarios des années 1990, cette stabilité démographique ne se traduit plus dans les discours des techniciens et des politiciens par la recherche d'une croissance massive mais plutôt par la conscience de revenir de loin :

« Maintenant, la situation est telle que nous pouvons pour la première fois laisser derrière nous le scénario « ville en décroissance », ce qui est plutôt, je ne vais pas dire un soulagement, mais quand même on se réjouit, que l'ensemble des scénarios qui, il y a 10 ans déjà, prédisaient que nous décroîtrions encore...et que nous décroîtrions encore...qu'on a enfin mis fin à cette décroissance, que l'on peut, pour ainsi dire, aussi avoir de nouveau un sentiment positif fondé. Ce qui est important pour n'importe quelle ville ; ne pas être en train de décroître vers un *no man's land* et tout ce que cela signifie mais plutôt dire...vous êtes encore là ! »<sup>35</sup> entretien avec deux techniciennes de la ville le 20.10.2015 (41-55-42'28)

En effet, en plus du programme de la *Soziale Stadt*, la ville a bénéficié de deux programmes de restructuration importants ; *Stadtumbau* et l'IBA pilotée par le Bauhaus de Dessau. Ces programmes ont notamment pour effet une réduction du nombre de logements.



**Graphique 18 : Évolution du parc de logements à Halle**  
source : *Statisches Landesamt Sachsen-Anhalt*

Cette logique de diminution suit tout d'abord un modèle de centre-périphérie, en particulier dans les anciens grands ensembles de RDA comme Neustadt et Silberhöhe. Reste que le nombre de locataires à Halle continue à être très élevé (74,4% en 2015) et que les modèles établis ne sont pas toujours faciles à mettre en pratique comme l'expliquent deux techniciennes de la ville :

« Nous avons réfléchi à l'endroit où nous voulions parvenir à quelque chose, c'est-à-dire où sont les cœurs [urbains] que nous voulions préserver et quels sont les territoires où on se dit que là on peut décroître, là nous devons décroître ? Et en théorie, nous essayons de décroître en périphérie de la ville et de préserver le cœur [de ville]. Mais on doit bien dire que ce n'est en fait que la théorie. »<sup>36</sup> entretien avec deux techniciennes de la ville le 20.10.2015 (03'20-03'45)

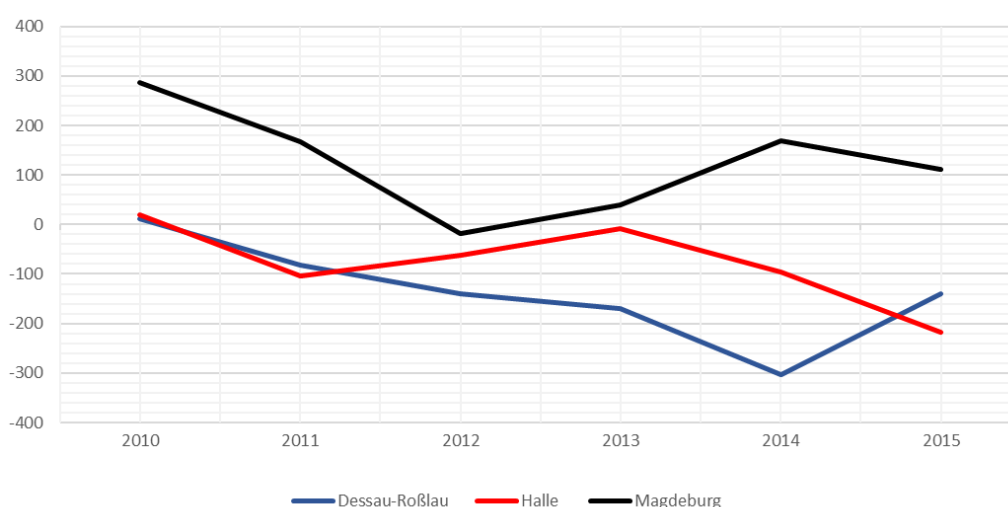
<sup>35</sup> „Jetzt es ist so dass wir zum ersten Mal dieses Szenario „Schrumpfende Stadt“ hinter uns gelassen haben obwohl doch eine ziemliche, ich werde nicht sagen Erleichterung, aber doch eine sehr große Freude darüber da ist, dass diese ganzen Szenarien, die waren vor 10 Jahren vorausgesagt worden, dass wir noch weiter schrumpfen, noch weiter schrumpfen, dass das einfach mal gestoppt ist, dass man auch sozusagen auch eine gewisse wieder, ein positives Grundgefühl bekommt, und es ist auch ganz wichtig für eine Stadt irgendwo, dass sie nicht irgendwann ins Niemandsland versinkt und die Bedeutungslosigkeit sondern...Ihr seid noch da !“

<sup>36</sup> „Wir haben überlegt, an welcher Stelle wollen wir eigentlich was erreichen, also was sind die Kerne, die wir behalten wollen, was sind Gebiete wo wir sagen, da können wir schrumpfen da wollen wir auch Schrumpfung? Und in der Theorie ist es eigentlich immer so, dass wir versuchten am Rand zu schrumpfen und den Kern zu halten. Und man muss noch deutlich sagen, dass es tatsächlich nur eine Theorie. (03'20-03'45)

Ces difficultés, liées à l'attachement des habitants à leur quartier mais également aux structures de propriété également complexes à Halle, mènent parfois à un développement urbain semblable à un gruyère (« *schweizer Käse* ») selon les termes de nos deux interlocutrices.

### III.3. Une résurgence démographique en demi-teinte

La résurgence démographique actuelle ne signifie pas pour autant une croissance économique retrouvée. Sur l'ensemble de l'année 2015, la part des chômeurs était en moyenne encore à 12,4% à Halle. Avec leurs 12%, Magdeburg et Dessau présentent un chiffre un peu moins élevé mais qui reste supérieur à la moyenne annuelle du *Land* située à 11,1%. De la même façon que Dessau et Magdeburg, le nombre d'actifs occupés à Halle est en baisse constante depuis 1990 et atteint 125 000 en 2015. La création d'entreprises présente également un chiffre négatif au moins depuis 2010 à Halle, tandis que la courbe reste positive pour Magdeburg et qu'elle se redresse pour Dessau.



Graphique 19 : Solde des entreprises des trois villes du *Land*  
source : Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt

Par ailleurs, le paysage urbain garde les traces de ces difficultés sociales, démographiques et économiques. Nous partageons encore une partie du diagnostic posé par A. de Gasperin ;

« Nous avons été marquée lors de notre premier séjour à Halle en 2006 par la présence en plein centre de la ville de bâtiments dans un état de délabrement avancé et d'espaces à l'abandon. De nombreux travaux cependant avaient déjà été entrepris depuis la réunification, et bon nombre de bâtiments rénovés. Au cours de nos séjours ultérieurs, nous avons constaté que progressivement, la situation s'améliorait. Encore aujourd'hui, certains éléments demeurent en déshérence, mais les progrès sont indéniables. Remarquons cependant que notre regard s'est aussi habitué à cet état de fait, et que, lorsque nous nous promenons à Halle, nous ne « voyons » plus les bâtiments dégradés et les terrains vagues. » (de Gasperin, 2011, 59)





Figure 18 : Halle, un paysage urbain encore marqué

Le territoire de Halle reste donc impacté par une crise structurelle et multiforme tenace.

Enfin, dans le cadre de ces programmes, sont également mis en place des éléments pour une autre gestion du foncier et de l'immobilier vacant. C'est plus précisément ce qui nous occupe dans le chapitre suivant. Ainsi, si la ville de Halle connaît aujourd'hui une stabilisation démographique, des difficultés économiques et sociales perdurent à l'échelle de la ville mais également de la région de la Saxe-Anhalt. De nos trois cas étudiés, la ville de Halle est donc celle à la résurgence la plus fragile.



## Conclusion du chapitre 4

L'analyse statistiques de nos trois cas d'étude permet de mettre en avant une trajectoire de la décroissance à la croissance. Nous remarquons que la situation de décroissance urbaine de ces territoires remonte bien avant la Réunification. Toutefois cette dernière en exacerbe les traits. Les processus de résurgence et de stabilité récents des trois villes étudiées tirent en grande partie leurs dynamique des soldes migratoires. Si ces dynamiques sont souvent le fait d'étrangers, cette arrivée de population prend place avant les flux importants de réfugiés. Une partie ces personnes sont d'ailleurs issue d'Europe. Parallèlement, les soldes naturels restent négatifs (Halle) ou faiblement positifs.

Par ailleurs, ces dynamiques de résurgence exacerbent les enjeux de mixité d'usages et sociale ; dans ces trois villes perdurent des écarts économiques et sociaux préoccupants.

De plus, on remarque que la reconnaissance du processus de décroissance urbaine et son traitement opérationnel n'ont rien d'inné en Allemagne. Pendant une grande partie des années 1990, nos trois villes continuent de tabler sur une croissance importante de la population et des besoins en logements, allant parfois jusqu'à s'étendre en périphérie, ce qui n'est pas sans rappeler certaines villes françaises dont le Havre. Les politiques mises en place au lendemain du millénaire sont donc le fruit d'un long processus silencieux, porté par l'impulsion interne de quelques-uns ou du programme national *Stadtumbau Ost*. En rendant possible la réduction du parc via des démolitions massives de logements, le programme pose toutefois la question du devenir des espaces non-bâties ainsi créés et des espaces bâtis qui restent en friche sans qu'une démolition ne soit envisagée ou envisageable. La question du foncier et de sa gestion sont alors un des aspects essentiels de la problématique de la décroissance urbaine en Allemagne.



## Chapitre 5 Les utilisations intermédiaires des espaces vacants allemands

---

Nous venons de voir que la décroissance urbaine dans nos trois villes d'étude allemandes était tout sauf le sujet d'une reconnaissance et d'une politique spécifique jusqu'à la fin des années 1990 et le début des années 2000. Au contraire, la décroissance urbaine en Allemagne est alors davantage un « processus silencieux » (*Schweigende Prozess*) selon les termes de la responsable du service foncier de Leipzig.<sup>37,38</sup> Le positionnement des acteurs institutionnels est alors caractérisé par un déni total, des prévisions de croissance en décalage complet avec la réalité et des velléités de construction démesurées et souvent en extension. Ce n'est pas sans rappeler certains éléments actuels des politiques menées dans les villes en décroissance françaises.

Et en effet, à l'orée des années 2000, les villes de l'Est de l'Allemagne qui connaissent une véritable hémorragie de leur population et un affaissement complet de leurs structures économiques manquent de moyens pour restructurer leurs villes. À propos de Wittenberge dans le Brandebourg, l'architecte W. Kil écrit le désarroi du maire :

« Tout cela a lieu vers l'an 2000. Dans le discours officiel, la « décroissance » était encore un terme maudit et un maire ordinaire d'une de ces villes avait peu de chances de faire quelque chose de valable dans une affaire inédite. »<sup>39</sup> (Kil, 2004, 11)

Pourtant, dans leurs ouvrages datant de la fin des années 1980, ouvrages qui constituent aujourd'hui une référence récurrente dans les débats scientifiques portant sur les villes en décroissance, Häussermann et Siebel plaidaient déjà pour une considération de ces villes, non pas comme l'opposé des villes croissantes, mais comme des villes avec des caractéristiques différentes qui nécessitent une évolution des politiques (et de la recherche) urbaines ;

« La ville en décroissance ne peut se développer comme le parfait contre-type de la ville croissante – mais, et c'est sur cet argument que repose l'ensemble de notre propos, elle va développer un profil économique, social et culturel [propre] qui la différencie clairement de la ville prospère. »<sup>40</sup> (Häussermann et Siebel, 1988, 84)

Ils poursuivaient déjà leur argumentation en exposant les points communs et en même temps les distinctions qui existent entre ville décroissante et ville croissante. Ils observent en effet, que la ville est l'objet de changements sociétaux structurels qui impactent différemment les entités locales et donc les problématiques auxquelles elles doivent faire face :

« Il ne s'agit pas seulement d'une nouvelle mode ou du résultat d'un effort de distinction économique et politique, au contraire, [la ville en décroissance] prend ses racines dans la mutation de [notre] objet de recherche, mutation déterminée par des changements structurels de l'économie et de l'ensemble de la société. De ce fait, il devient évident que la « ville en décroissance » n'est qu'un cas particulier du

---

<sup>37</sup> Entretien du 18.03.2016

<sup>38</sup> Cette expression fait également écho à celle utilisée par les chercheurs français pour qualifier le processus dans l'hexagone (chapitre 1)

<sup>39</sup> „Dies alles geschah um das Jahr 2000. Im öffentlichen Sprachgebrauch war „Schrumpfung“ noch ein Unwort, und ein durchschnittlicher Bürgermeister einer derart betroffenen Stadt hatte wenig Chancen, in der völlig unvertrauten Angelegenheit irgendetwas richtig zu machen.“

<sup>40</sup> „Die schrumpfende Stadt kann also nicht als vollkommener Gegentyp zur wachsenden entwickelt werden – aber, und darauf beruht unsere gesamte Argumentation, sie wird ein ökonomisches, soziales und kulturelles Profil entwickeln, das sich doch deutlich von dem der prosperierenden Stadt abhebt“

développement de nouvelles formes urbaines. Tous les éléments et critères qui peuvent caractériser ce type, - parce qu'il s'agit de manifestations locales d'un processus sociétal, sont aussi visibles dans tous les autres types urbains. Notre thèse est, qu'une combinaison spécifique dans les villes en décroissance se fonde sur les conditions de polarisation et de hiérarchisation du développement urbain, combinaison qui différencie considérablement les conditions de vie et les problèmes de planification [de la ville en décroissance] des autres villes, et qu'ainsi, en fin de compte, émerge localement une toute autre réalité sociétale propre [à la ville en décroissance]. »<sup>41</sup> (Häussermann et Siebel, 1988, 88)

Ces considérations restent lettre morte pendant plus d'une décennie. C'est au tournant des années 2000, que l'impulsion d'un traitement de la décroissance urbaine s'établit à travers les questions aiguës de vacance du parc immobilier des nouveaux *Länder*. L'alarme est donnée par le rapport de Lehmann-Grube qui n'est autre que le maire de Leipzig de 1990 à 1998. Les mesures de restructuration urbaine entrent alors dans le code de la construction (*Baugesetzbuch*), elles signent des objectifs et des instruments détaillés notamment à l'article 171a alinéa 3. En effet, cet article énonce que

« Les mesures de restructuration urbaine sont au service de tous. À cet effet, elles doivent en particulier contribuer ;

1. à ce que l'implantation bâtie prenne en compte les besoins de développement de la population et de l'économie ainsi que les exigences de protection du climat et d'adaptation au changement climatique,
2. à l'amélioration des conditions d'habitat et de travail ainsi qu'à l'amélioration de l'environnement,
3. au renforcement des espaces de centre-ville,
4. à la recherche d'un nouvel usage des espaces bâtis qui ne sont plus adaptés,
5. au démantèlement des espaces bâtis qui ne peuvent pas être utilisés autrement,
6. à l'utilisation des espaces en friche ou libérés soit dans l'objectif d'un développement urbain durable en particulier au service de la protection du climat et de l'adaptation au changement climatique soit dans l'objectif d'un développement urbain avec une utilisation intermédiaire (*Zwischennutzung*) compatible [avec ce premier],
7. à la préservation du patrimoine bâti ancien en cœur de ville. »<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> „Dies ist nicht lediglich ein modischer Wechsel oder ein Ergebnis wissenschaftspolitischer Distinktionsbemühungen, sondern im Wandel des Forschungsobjekts begründet, der bestimmt ist durch ökonomische und gesamtgesellschaftliche Strukturveränderungen. Daran wird auch deutlich, dass die „schrumpfende Stadt“ nur ein besonderer Fall in der Entwicklung neuer städtischer Strukturen ist. Alle Elemente und Merkmale, mit denen wir diesen Typ charakterisieren können, sind – weil es sich um lokale Manifestationen gesellschaftlicher Prozesse handelt – auch in allen übrigen Stadttypen zu finden. Unsere These ist, dass unter den Bedingungen der Polarisierung und Hierarchisierung der Stadtentwicklung in den schrumpfenden Städten sich eine spezifische Kombination ergibt, die die Lebensbedingungen und die Planungsprobleme erheblich gegenüber den anderen Städten unterscheidet, und damit letztlich eine andere lokal spezifische gesellschaftliche Realität entsteht.“

<sup>42</sup> „(3) Stadtumbaumaßnahmen dienen dem Wohl der Allgemeinheit. Sie sollen insbesondere dazu beitragen, dass

1. die Siedlungsstruktur den Erfordernissen der Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft sowie den allgemeinen Anforderungen an den Klimaschutz und die Klimaanpassung angepasst wird,
2. die Wohn- und Arbeitsverhältnisse sowie die Umwelt verbessert werden,
3. innerstädtische Bereiche gestärkt werden,
4. nicht mehr bedarfsgerechte bauliche Anlagen einer neuen Nutzung zugeführt werden,
5. einer anderen Nutzung nicht zuführende bauliche Anlagen zurückgebaut werden,
6. brachliegende oder freigelegte Flächen einer nachhaltigen, insbesondere dem Klimaschutz und der Klimaanpassung dienenden städtebaulichen Entwicklung oder einer mit dieser verträglichen Zwischennutzung zugeführt werden,
7. innerstädtische Altbaubestände nachhaltig erhalten werden.“

Les mesures de restructuration urbaine suivent donc une logique environnementale très poussée, mais également une dimension qualitative fondée sur l'amélioration, le renforcement, l'adaptation et la préservation d'espaces urbains. On observe une logique spatiale également dominante, dans laquelle les centres-villes sont renforcés suivant l'idée devenue prééminente dans le droit de l'urbanisme allemand d'un 'développement intérieur' (*Innenentwicklung*) (Spannowsky, 2014). Au contraire, en dehors des centres, d'autres espaces doivent être restructurés voire démantelés selon une logique de rétrécissement du parc de logements et de la tâche urbaine de ces villes. C'est ce qui justifie aujourd'hui leur appellation de villes rétrécissantes. Ces politiques se traduisent ainsi par des démolitions et par un tout autre rapport au foncier constructible et construit, les friches et espaces libérés – c'est-à-dire résultant de la démolition du bâti, sont alors l'objet d'une politique spécifique de développement urbain. Dans la mise à l'agenda de la décroissance urbaine dans les politiques nationales et locales Outre-Rhin, un instrument semble ainsi promettre la possibilité de gérer autrement un foncier pour lequel la demande institutionnelle s'étirole ; la *Zwischennutzung*. S'agit-il pour autant des opportunités et prémices d'une politique adaptée que décrivaient Häussermann et Siebel ?

Dans ce chapitre, nous explorerons donc plus précisément cet instrument de gestion foncière qu'est la *Zwischennutzung* (ZN) dans les villes rétrécissantes allemandes. Un lecteur non-germaniste pourrait être contrarié d'un recours récurrent à la dénomination allemande de cet outil. Toutefois, l'enjeu de la traduction est ici bien trop crucial pour être éludé si rapidement ; si « traduire c'est trahir » selon la célèbre formule de Derrida (cité par Cunningham Sabot, 2012), un détour sur les connotations culturelles et associations qui entourent un terme est ici primordial, comme le soulignait déjà F. Smith ;

« [The terms] involves multiple meanings and associations that language may have in one cultural and linguistic context and will not automatically have in another, however well translated. » (Smith, 1996, 161)

Ainsi, la traduction des ZN ne peut s'appuyer que sur leur définition précise, or celle-ci est l'objet d'une catégorisation floue et mouvante.

Dans ce chapitre, nous examinerons tout d'abord la reconsidération des espaces vacants qui accompagne le processus de prise en main des villes en décroissance, interrogeant les termes de *Freifläche* et de *Freiräume* mais également toute la sémantique autour du vide. Nous verrons que ces reconsidérations ne sont pas sans rappeler certains partis-pris des deux sociologues Häussermann et Siebel. Nous analyserons ensuite les différentes définitions données des ZN à travers d'importants programmes de recherche mais également des rapports nationaux publics qui posent l'institutionnalisation de cette pratique. Enfin, nous verrons l'enjeu de traduction que comporte le terme de *Zwischennutzung* (ZN) dans les villes en décroissance. Cette analyse nous permettra ensuite, dans le chapitre suivant, de saisir la mise en place et les enjeux que portent les ZN dans nos trois cas d'études.

# I. Reconsidération des espaces vacants en espaces libres.

La reconnaissance du processus de décroissance urbaine au tournant du millénaire s'accompagne donc d'une reconsidération des espaces vacants et plus largement du « vide » dans les villes. Certes, la question des espaces non-bâti a été un temps débattue par des architectes célèbres déjà au XVIII<sup>ème</sup> siècle, que l'on pense notamment aux grandes places décrites par Camillo Sitte comme

« un impératif vital, dans la mesure où s'y déroulait une grande partie de la vie publique, qui est reléguée aujourd'hui dans des espaces intérieurs fermés. » (Sitte, 1996, 4)

Cette approche du vide est plus attachée à la notion d'espace libre que C. Sitte définit comme un

« simple espace vide bordé de quatre rues et destiné à ne pas être bâti » (Sitte, 1996, 35)

Le vide a alors pour C. Sitte un rôle et un sens dans la ville en tant qu'espace de débats, d'espace public. Mais il porte aussi une valeur esthétique en relation avec le bâti qu'il complète ou valorise par la place qu'il lui donne.

En 2000, la question du vide est également abordée par les architectes. Par exemple, dans son ouvrage portant sur Berlin, l'architecte P. Oswald revient lui aussi sur la notion de vide, mais dans un tout autre sens :

« Le vide est ambivalent. C'est un espace du souvenir et en même temps un lieu du futur. Le vide est instable et temporaire, c'est un état de ce qu'il n'y a plus et de ce qu'il n'y a pas encore. Il est l'objet de la permanence et du cloisonnement de l'espace bâti. Par son caractère inachevé, il ouvre un espace possible sans structure, forme ou direction. Là où il n'y a rien, tout est imaginable. »<sup>43</sup> (Oswald, 2000, 62)

P. Oswald décrit ici le vide de la vacance en prenant le parti d'exposer également le potentiel de ce type d'espaces. Toutefois, ce contenu ouvert peut aussi être anxiogène. Christine Dissmann souligne ainsi une dichotomie entre le vide spatial (au sens d'une galerie voire d'une place) et l'espace vide (au sens d'une friche), entre finalement le vide entendu par C. Sitte et celui de P. Oswald. Le vide est ainsi avant tout relatif et sa définition engendre des comportements différents ;

« dans notre culture, le contact avec cette forme de vide, qui résulte d'un processus de transformation avec une fin ouverte, est guidé par un sentiment de peur et de déstabilisation. Alors que nous sommes prêts à ressentir le vide spatial, qui est le résultat d'une planification architecturale et fait partie de canons culturels familiers, comme un vide luxueux, l'espace vide désoriente dans la ville en déclin. En conséquence, la pratique dominante face à cette désorientation vise à *faire disparaître* le vide. Cela peut prendre la forme d'une *démolition* des structures ou conditions qui apparaissent comme constitutives de l'espace vide, ou [prendre la forme] d'un *comblement* du vide par un nouveau contenu. »<sup>44</sup> (Dissmann, 2011, 11)

---

<sup>43</sup> „Die Leere ist ambivalent. Sie ist ein Raum der Erinnerung und zugleich ein Ort des Zukünftigen. Die Leere ist instabil und temporär, ein Zustand des Nicht-mehr und Noch-nicht. Sie ist das Gegenstück von Dauerhaftigkeit und Abgeschlossenheit des gebauten Raums. In ihrer Unvollständigkeit ist sie offen, ein Möglichkeitsraum ohne Struktur, Form und Richtung. Wo nichts ist, ist alles vorstellbar.“

<sup>44</sup> „in unserer Kultur der Umgang mit jener Form der Leere, die sich aus einem Veränderungsprozess mit offenem Ende ergibt, von Verunsicherung und Angst geleitet ist. Während wir bereit sind, räumliche Leere, die Ergebnis architektonischer Planung ist und die vertrautem Kulturkanon eingebettet liegt, als raumluxierend zu empfinden, befremdet leerer Raum im Kontext einer niedergehenden Stadt. Dies hat zur Folge, dass die



Dans les villes en décroissance, on retrouve effectivement cette « désorientation » et cette anxiété du vide. Le débat qui émerge sur ces villes à partir des années 2000 est en effet porteur de cette deuxième dimension, proche des questions de vacance que ne contenaient pas des textes plus anciens. L'enjeu est toutefois de rapprocher les deux significations du vide afin d'éviter cette propension à le contourner, à le « faire disparaître » alors qu'il peut être également un élément moteur, un atout. L'enjeu est de rapprocher les espaces vacants des espaces libres, qui appartiennent à la ville, qui finalement constituent peut-être un « luxe ». L'architecte W. Kil fait en effet paraître un plaidoyer pour reconsidérer les espaces vides et leur fonctionnement, plaidoyer qu'il intitule de manière quelque peu provocatrice « Le luxe du vide ». Dans cet ouvrage, il s'interroge plus largement sur la portée du programme *Stadtumbau Ost* qui ne doit pas seulement être synonyme de réductions et démolitions ;

« Dans toujours plus de villes d'Allemagne de l'Est, les bulldozers font partie du quotidien, comme auparavant les grues. Seuls les chiffres froids des statistiques ont encore une quelconque valeur d'information ; « 21 millions investis dans le démantèlement ! » communiquait fièrement le ministère de la construction en décembre 2003, car cela signifie 12 500 logements « retirés du marché ». Mais cela est-il également synonyme d'un investissement ? »<sup>45</sup> (Kil, 2004, 12)

L'architecte voit en effet dans la situation de l'Allemagne de l'Est des terrains d'expérimentation possible (« *Testgelände* », 20), ce qu'il explicite davantage à la fin de son ouvrage ;

« L'heure sonnerait pour ceux, qui, sur le thème du démantèlement ne s'assujettissent pas à une nécessité apparente mais au contraire saisissent l'opportunité d'expérimenter, parce qu'à la place de maisons vides et de friches omniprésentes, ils voient autant d'espaces possibles inexploités. Ce serait l'heure de ceux, qui très vraisemblablement sont disposés à penser les nouveaux *Länder* en réalité comme de nouveaux espaces. Ou du moins, comme des zones grises dans lesquelles les conditions moins claires offrent de nombreux avantages. »<sup>46</sup> (Kil, 2004, 156)

Il s'inscrit ainsi dans la lignée d'U. Giseke qu'il cite ;

« Il est nécessaire de produire une culture des espaces libres, qui s'affranchit de l'aménagement et de l'usage intensifs des espaces libres urbains habituels et pourtant est efficace sur le plan urbain (...) Cela doit être couplé avec une réflexion sur une dotation financière suffisante pour leur entretien, à condition qu'il s'inscrive dans le cadre de la restructuration urbaine, l'espace libre doit contribuer à la mise en place d'une culture urbaine et non uniquement à un enrichissement écologique »<sup>47</sup> (Giseke, 2003 citée par Kil, 2004, 142-144 )

Ce type de positionnements n'est pas isolé ; en 2004, l'économiste Thomas Straubhaar s'exclame ainsi dans un article ; « génial, enfin de la place ! La population décroît et vieillit. N'est-ce pas horrible ? Bien

---

dominierende Praxis zur Begegnung mit dieser Befremdung auf das *Verschwindenlassen* der Leere abzielt. Dies kann entweder durch die *Zerstörung* der Strukturen oder Voraussetzungen, die einen Raum als leer konstituieren geschehen, oder aber durch das *Füllen* der Leere mit neuem Inhalt.“

<sup>45</sup> „in immer mehr Städten Ostdeutschlands gehören Abrissbagger heute zum Alltag, wie es früher die Baustellenkräne taten. Nur dürre Zahlen der Statistik haben noch Nachrichtenwert: "21 Millionen in Rückbau investiert!" meldet stolz im Dezember 2003 das Bundesbauministerium, denn das bedeutete 12.500 Wohnungen "weg vom Markt". Bedeutet es aber auch tatsächlich eine "Investition"?“

<sup>46</sup> „Da würde sie dann endlich schlagen, die Stunde der Geduldigen, die beim Thema Rückbau sich nicht dem scheinbar Notwendigen beugen, sondern die Chance zum Experimentieren freudig ergreifen, weil sie, statt überall leere Häuser und Brachen, lauter unerschlossene Möglichkeitsräume sehen. Die Stunde derer, die am ehesten bereit sind, "Neue Länder" tatsächlich als Neuland zu denken. Oder wenigstens als Grauzonen, deren weniger übersichtliche Verhältnisse allerhand Vorteile bieten“

<sup>47</sup> „Es wird eine Freiflächenkultur entstehen müssen, die die Gestalt- und Nutzungsintensität der gewohnten städtischen Freiräume überwindet und dennoch städtebaulich wirksam ist. (...) Dies muss gekoppelt sein mit Überlegungen für eine ausreichende finanzielle Ausstattung in der Pflege und Unterhaltung, wenn der Freiraum im Rahmen des Stadtumbaus einen Beitrag zur städtischen Kultur und nicht allein zur ökologischen Anreicherung leisten soll.“

au contraire. Pour les quelques-uns qui restent, tout va aller mieux ». <sup>48</sup> Dans la suite de son propos, T. Straubhaar insiste sur le glissement de la quantité à la qualité, s'interrogeant sur le problème qui réside finalement dans la baisse de la population allemande. Il se demande si nous ne devons pas plutôt nous réjouir d'avoir davantage de place et moins d'embouteillage, de ne plus avoir besoin de consommer et bétonner autant d'espaces permettant alors de profiter des paysages ainsi maintenus. Et en effet, de la même façon qu'en France, cette reconsidération des espaces vacants en espaces libres est encouragée par une volonté croissante de réduire la consommation foncière ; est édicté en Allemagne l'objectif des 30 hectares (*30-ha-Ziel*), c'est-à-dire la volonté de plafonner la consommation foncière journalière à un maximum de 30 hectares dans l'ensemble du pays.

Ce retournement sémantique est à mettre en relation avec une volonté de dé-stigmatiser ces territoires et leur population ; il s'agit de ne pas considérer les villes en décroissance seulement à travers le prisme d'une perte (d'emplois, d'habitants...) mais également par un surplus, une hausse. C'est dans cette idée que l'IBA pilotée par le Bauhaus de Dessau remet au goût du jour la formule devenue célèbre par l'architecte Mies van der Rohe *Less is more, Weniger ist mehr*. <sup>49</sup> Le plus est en particulier constitué d'espaces de friches ou plutôt d'espaces considérés comme libres (*Frei* : *Freiräume, Freiflächen*). <sup>50</sup> Cette image du plus est très couramment reprise dans les débats portant sur les villes en décroissance. L'architecte P. Oswalt, alors à la tête d'un important groupe international de recherche sur les villes en décroissance souligne dans l'introduction d'une des parutions du programme ;

« De plus, il y a dans les [villes] en décroissance également de la croissance : se forment un surplus d'espace, de bâtiments et d'objets qui ne sont plus utilisés. » <sup>51</sup> (Oswalt, 2006a, 12)

Comme le soulignent également T. Wiechmann et S. Siedentop (2006) c'est reprendre ici certains arguments déjà avancés par H. Häussermann et W. Siebel : la décroissance urbaine comme une opportunité, en particulier à travers ses espaces délaissés. Dans l'article du *Zeit*, les deux sociologues défendaient l'idée de politiques :

« laissant la place aux initiatives personnelles au sens propre du terme ; celles-ci préparent et mettent à disposition les bâtiments et espaces délaissés pour une utilisation par les habitants. » <sup>52</sup> (Häussermann et Siebel, 1985, 37)

Dans la parution du groupe de recherche sur les villes en décroissance déjà cité, P. Oswalt reprend donc une partie des arguments des deux sociologues tout en y apportant une nuance. Face à l'ampleur de la décroissance urbaine à la suite de la Réunification, l'opportunité de la décroissance urbaine ne pouvait plus être présentée de la même façon ;

« L'image de la décroissance comme une opportunité peut être comprise comme cynique. Car pour la majorité de la population, la décroissance est d'abord un processus négatif, ce qui se manifeste dans le vote avec les pieds. Justement, les actifs, les plus jeunes et les personnes mobiles partent parce qu'ils ont d'autres

---

<sup>48</sup> „Toll – endlich Platz! Die Bevölkerung schrumpft. Es gibt mehr Alte. Ist das nicht schrecklich? Ganz im Gegenteil. Für die Wenigen wird alles besser.“

<sup>49</sup> On remarque d'ores et déjà qu'au pilotage de l'IBA on retrouve l'architecte P. Oswalt et son acolyte, K. Overmeyer, dont il sera question dans la deuxième partie de ce chapitre.

<sup>50</sup> Les termes de *Freiräume* et de *Freiflächen* sont construits à partir de l'adjectif *frei*, libre. Le nom *Raum*, désigne soit la pièce soit l'espace tandis que le nom *Fläche* désigne la parcelle. Les *Freiflächen* sont une catégorie à part entière dans les documents d'urbanisme allemand et sont souvent utilisés pour des fonctions écologiques.

<sup>51</sup> „Zudem gibt es in der Schrumpfung auch Wachstum: Ein Überschuss an Raum, Gebäuden und nicht mehr gebrauchten Objekten entsteht.“

<sup>52</sup> „die der Eigeninitiative im wahrsten Sinn des Wortes Platz schafft; die also ungenutzten Gebäude und Flächen für eine Nutzung durch die Anwohner herrichtet und zur Verfügung stellt“

endroits qui leur proposent de meilleures perspectives de vie. En même temps, les villes en décroissance et notamment leur surplus d'espace offrent à certains autres groupes de la société un véritable potentiel. »<sup>53</sup> (Oswalt, 2006a, 13)

Remarquons ici que l'architecte développe les bases de son argumentaire et parti-pris de chercheur et praticien. Il part du principe qu'il existe un manque de capacités des captifs restants dans ces territoires, alors que des personnes extérieures issues de la sphère dite créative et de la culture seraient davantage capables de profiter de ce surplus d'espaces.

C'est dans la lignée de ce retournement sémantique et de l'émergence d'un débat sur les villes en décroissance qu'est théorisée la ville perforée (*die Perforierte Stadt*), qui émerge en particulier à Leipzig (Florentin, 2008, 2010). L'adjoint au maire (*Beigeordneter*) en charge de l'urbanisme de l'époque la décrit en ces termes ;

« Que signifie la devise « ville perforée » ? Est-ce qu'elle sert seulement à camoufler une politique communale sans concept quand il s'agit de mener une planification non plus de la croissance mais de la décroissance ? Ou esquisse-t-elle une nouvelle stratégie de restructuration urbaine, où il ne serait plus question de re-densifier et de compléter les îlots bâtis et les barres d'immeubles, mais d'enrichir les différents quartiers de la ville par l'établissement d'espaces libres pour des raisons écologiques et sociales ? Cela conduit à des densités plus faibles et des tissus urbains plus aérés : moins de maisons pour une plus grande qualité ? L'image de noyaux que l'on peut stabiliser et d'un plasma libertaire et flexible en développement entre des îlots traditionnels semble la plus appropriée pour décrire les transformations profondes en cours d'« une ville perforée ». »<sup>54</sup> (Lütke-Daldrup, 2001)

Il reprend ici les éléments établis par le groupe de travail L21 en 2001 à propos du quartier Leipzig Est ; face au 50% de vacance du quartier, un nouveau modèle était nécessaire. C'est de ce groupe que vient le concept de noyaux et de plasma, selon des métaphores éloignées de celles des trous de la ville perforée. Les noyaux sont des espaces plutôt stables, ce sont des « petites îles denses de ville européenne », le plasma au contraire est caractérisé par des pertes d'usages et des densités plus faibles. Les espaces en friche importants sont alors remplacés par des forêts (*Wald*) jusqu'à ce qu'il y ait à nouveau besoin de ces territoires (Oswalt, 2006b, 220).

S'établit par la suite un plan de rénovation de Leipzig, où est repris l'idée d'un zonage dynamique avec des démolitions concentrées dans certains espaces du tissu urbain, ce qui a pour but de préserver voire de renforcer des espaces de densité plus stable.

---

<sup>53</sup> „Die Vorstellung von Schrumpfung als Chance kann als Zynismus verstanden werden. Denn Schrumpfung ist für die Mehrheit der Bevölkerung zunächst ein negativer Prozess, was sich in der Abstimmung mit den Füßen manifestiert. Gerade die Aktiveren, Jüngeren und Mobileren ziehen weg, weil sie andernorts bessere Lebensperspektiven für sich sehen. Gleichwohl bieten Schrumpfende Städte nicht zuletzt mit ihrem Überschuss an Raum für manch andere gesellschaftlichen Gruppen Potenziale.“

<sup>54</sup> „Was meint das Schlagwort "Die perforierte Stadt?" Dient es bloss zur Bemäntelung kommunalpolitischer Konzeptionslosigkeit, wenn es darum geht, nicht mehr das Wachstum, sondern die Schrumpfung planerisch zu steuern? Oder deutet sich damit eine **neue Strategie des Stadtumbaus** an, bei der es nicht mehr um Nachverdichtung und Komplettierung von Baublock und Grosssiedlung geht, sondern um die **Anreicherung der verschiedenen Quartiere mit ökologisch und sozial begründetem Freiraum**? Das führt zu geringerer Dichte und zu offeneren Strukturen: Mehr **Qualität** durch weniger Häuser? Das Bild von **stabilisierbaren Kernen und libertär und flexibel entwickeltem "Plasma"** zwischen **den Traditionsinseln** scheint am ehesten geeignet zur Beschreibung des tief greifenden Transformationsprozesses einer „perforierten Stadt““



Comme nous l'explique l'une des techniciennes chargées de la planification urbaine,<sup>55</sup> au début des années 2000, la ville est découpée en zones selon plusieurs indicateurs ; la vacance, la perte d'habitants, la situation sociale puis, plus largement, la situation urbaine de l'îlot (est-il suffisamment vert... ?). 5 zones sont ainsi dessinées et calibrent l'urgence et le degrés d'intervention de la puissance publique ;

- Le territoire consolidé (*konsolidiertes Gebiet*), c'est-à-dire qui a fait l'objet de réhabilitations dans les années 1990. S'il reste des immeubles vétustes, le problème est moins prioritaire que dans d'autres territoires de Leipzig, et peut être résolu sans une intervention massive de la puissance publique.
- Le territoire à préserver (*Erhaltungsgebiet*), c'est-à-dire avec des qualités urbaines de valeur.
- Le territoire à surveiller (*Bestandsanpassungsgebiet*) qui pourrait potentiellement faire l'objet d'une dédensification.
- Le territoire qu'il est nécessaire de re-qualifier, de restructurer (*Umstrukturierungsgebiet*), c'est-à-dire d'améliorer en mobilisant des espaces parfois assez vastes.
- Le territoire à restructurer rapidement (*Umstrukturierungsgebiet mit Priorität*) par d'importantes démolitions et la création d'espaces voire de lisérés verts (*Grünzug*).

Remarquons que ces interventions ne se soldent pas seulement par des destructions mais bien par une restructuration et dédensification de tissus bâtis. Cela se traduit également par la construction de programmes d'habitat moins denses via le programme *Selbstnutzer*, dont un des volets est de pallier la périurbanisation en proposant des formes d'habitats de maisons jumelées et/ou individuelles (*Einwohnhäuser*) en cœur de ville. Cette diversification des formes d'habitat n'était pourtant pas si évidente dans le droit allemand car elle venait contredire l'article 34 du code de la construction qui énonce que la construction de dents creuses en cœur de ville doit se faire avec la même densité que le tissu environnant, c'est-à-dire selon les mêmes formes urbaines.

Par ailleurs, en 2003, l'architecte et urbaniste Maria Doehler-Behzadi décrit plus précisément le processus de perforation, positionnant ce concept comme un réel parti-pris et non une simple description de la situation dans les villes en décroissance ;

« Dans ces conditions, la perforation est une nouvelle réponse de l'urbanisme face aux processus de restructuration urbaine qui prend la suite de l'époque de la croissance. Le concept signifie que [la ville] se stabilise autour d'une nouvelle densité plus faible avec l'importance plus ou moins forte de trous. En tant que nouveau type d'espace urbain, [le concept de perforation] est caractérisé par un surnombre de plus en plus important d'espaces libres de tailles et spatialisation très différentes et [qui ne sont] pas prévisibles avec exactitude et dans le domaine de la planification. Parce que cela ne représente pas (conformément à ce qui était jusqu'à présent ancré dans notre pensée de la planification) le pendant d'un quartier de ville dense et utilisé, voire sur-utilisé, les concepts d'aménagement et de planification qui avaient cours jusqu'à présent sont devenus obsolètes. Ces espaces ne seront plus utilisés pour une part considérable d'entre eux, et nous manquons de moyens pour les aménager et les entretenir. Cela rend nécessaire une désinterprétation des espaces libres de l'espace urbain dans la ville perforée, [l'émergence] de concepts de planification innovants et l'acceptation de standards plus sobres, qui finalement mèneront à des formes différentes d'appropriation. »<sup>56</sup> (Oswalt, 2006b, 217)

---

<sup>55</sup> Entretien du 16.10.2015

<sup>56</sup> „Perforation ist unter diesen Voraussetzungen eine neue städtebauliche Antwort für Stadtumbauprozesse nach der Ära des Wachstums. Der Begriff steht dafür, dass sich eine neue, geringere Dichte einpegelt, zu der mehr oder weniger Lücken gehören. Als ein neuer Stadtraumtyp ist er von wachsenden, überschüssigen Freiflächen in sehr unterschiedlicher und planerisch nicht exakt vorherzubestimmender Größe und Verteilung gekennzeichnet. Weil diese nicht (wie in unserem Planungsdenken bisher verankert) das Pendant zu einem dicht genutzten oder gar übernutzten

Face à des difficultés d'aménagement et d'entretien des espaces libres, de nouveaux instruments émergent ; les *Zwischennutzungen*. Reste qu'un point d'achoppement commence à poindre ; s'agit-il d'une mise en attente afin de bâtir plus tard ou de la création d'un autre usage ? Est-ce la constitution d'une réserve foncière en vue d'un retour à une croissance urbaine ou d'un lieu d'expérimentation ? La gestion des espaces non-bâties créés par des démolitions mais également des espaces encore vacants est alors un point crucial de la restructuration urbaine.

## II. Des ZN qui s'institutionnalisent

Ainsi, dans les années 2000, des institutions nationales et des chercheurs s'engouffrent dans la nouvelle brèche des « *Zwischennutzungen* ». Forgées à partir des termes « *zwischen* », signifiant « entre » et *Nutzung(en)* pour « utilisation(s) », les ZN font aujourd'hui l'objet de multiples définitions et traductions qu'il s'agit de bien comprendre. Nous reprenons ici les parutions institutionnelles, c'est-à-dire émanant de l'État allemand mais également les études qui les ont fortement influencées, en particulier celles du groupe de recherche « Urban Catalyst » mené par P. Oswalt. Cela nous permettra de mettre en avant une catégorisation qui devient de plus en plus floue et ambiguë des ZN ce qui explique des divergences de traductions. Dans un chapitre 6, nous analyserons la mise en place de ZN par l'acteur public dans nos trois cas d'étude.

### II.1. Urban Catalyst, 2003

Au début des années 2000, un groupe de recherche Urban Catalyst réuni par les architectes berlinois P. Misselwitz, P. Oswalt et K. Overmeyer obtient un financement européen éponyme (2001-2003). Dans le cadre de ce financement, ils reprennent des travaux mettant en avant le potentiel des *Zwischennutzungen* (ZN). Le groupe réunit des techniciens, praticiens et chercheurs de Berlin, Helsinki, Amsterdam, Londres, Naples, Vienne et Rotterdam.

Dans la parution de leur travail en 2003, réédité en 2013, ils insistent sur l'idée que les ZN ne sont en aucun cas un phénomène nouveau, en prenant des exemples datant des occupations de terrains au lendemain de la deuxième guerre mondiale, le mouvement de squats des années 70 et 80...etc. Ils montrent que les ZN ont pendant longtemps été un tabou pour de nombreuses administrations comme l'illustre notamment Berlin ;

« Aucun de ces sites attractifs n'était apparu dans le radar de l'administration municipale. Le thème des ZN était plutôt un tabou. Les représentants des administrations locales tout comme les promoteurs immobiliers considéraient que les ZN croissaient sauvagement et que le mieux serait d'y mettre un terme. »<sup>57</sup> (Oswalt, Overmeyer et Misselwitz, 2013, 7)

---

Stadtquartier darstellen, sind herkömmliche Planungs- und Gestaltungskonzepte obsolet geworden. Diese Flächen werden zu einem erheblichen Teil nicht gebraucht, und es fehlt an Mitteln, um sie zu gestalten und zu pflegen. Dies macht eine Uminterpretation der Freiflächen im Stadtraum der perforierten Stadt, innovative Planungskonzepte und das Hinnehmen schlichter Standards notwendig, die schließlich zu veränderten Formen der Aneignung führen werden.“

<sup>57</sup> „Keiner dieser so attraktiven Orte erscheint auf dem Radarschirm der Stadtverwaltung. Dort wurde das Thema Zwischennutzung vielmehr tabuisiert. Vertreter der örtlichen Behörden wie der Immobilienwirtschaft hielten Zwischennutzung für „Wildwuchs“, der am besten zu unterbinden sei.“



Ils appuient leur démonstration sur un ensemble d'exemples d'actions déjà existantes à Bâle, Berlin, Leipzig, Vienne, Rome, Amsterdam...

Le groupe de recherche propose alors une typologie des ZN assez complexe, autour de 9 catégories structurées en fonction de leur rapport à l'usage précédent et à l'usage suivant la ZN, mais également à la temporalité de l'usage en lui-même :

- « [1] le bouche-trou tout d'abord, qui n'a pas de répercussion à long-terme sur le lieu, il est juste fait usage du temps entre l'ancienne et la future utilisation du lieu.
- [2] la ZN nomade, c'est-à-dire qu'elle existe en changeant d'endroit en fonction des possibilités qui s'offrent à elle. Adroitement, cette ZN lie ainsi le pragmatisme du « bouche trou » et un développement à plus long terme, et en même temps utilise les changements de lieu pour diversifier sa propre activité.
- [3] la ZN initiatrice ; des ZN momentanées peuvent produire des impulsions décisives dans l'orientation de la programmation du lieu. Elles établissent un nouveau profil d'usage, qui, même après la disparition de la ZN, perdure sous une autre forme.
- [4] la ZN consolidée ; d'anciennes ZN deviennent des utilisations de longue durée. Au lieu d'être régulées de manière informelle, elles font l'objet de contrats sur long terme et d'autorisations régulières.
- [5] la ZN qui coexiste ; même si de nouvelles utilisations commerciales voient le jour, les ZN informelles perdurent sous une forme réduite. La coexistence n'est possible que dans des situations de niche.
- [6] la ZN parasite ; l'utilisation temporaire utilise le potentiel d'une utilisation durable établie, à laquelle elle peut s'accrocher.
- [7] la ZN pionnière ; un territoire jusqu'à présent non utilisé est approprié temporairement avec des petits moyens et est utilisé de manière passagère. Avec le succès de la ZN, les activités se prolongent et prennent progressivement une forme permanente.
- [8] la ZN subversive ; l'utilisation temporaire occupe des espaces stratégiques d'une utilisation permanente, afin de déranger et modifier cette dernière. Bien que de telles occupations et *sit-in* soient la plupart du temps de très court-terme, elles causent souvent des changements significatifs dans les institutions concernées.
- [9] la ZN comme déplacement temporaire ; des utilisations permanentes sont temporairement déplacées et continuent de manière improvisée, jusqu'à ce qu'elles puissent retourner dans leurs lieux d'origine. Le déplacement temporaire peut être à l'origine d'évolution dans le programme. »<sup>58</sup> (Oswalt, Overmeyer et Misselwitz, 2013, 35 - 51)

---

<sup>58</sup> [1] Lückenbüßer: Der Lückenbüßer hat keine dauerhafte Auswirkung auf den Ort. Er nutzt lediglich die Zeitlücke zwischen der ehemaligen und zukünftigen Nutzung.“

[2] Nomade: „Die Nutzung verstetigt sich, indem sie je nach den sich ergebenden Möglichkeiten den Ort wechselt. Geschickt verbindet sie somit den Pragmatismus des Lückenbüßers mit einer langfristigen Entwicklung, wobei der Ortswechsel zugleich zur Aktualisierung der eigenen Aktivität genutzt wird.“

[3] Impulse „Vorübergehende Zwischennutzungen können entscheidende Impulse für die programmatische Profilierung ihres Standortes geben. Sie etablieren ein neues Nutzungsprofil, das auch nach ihrem Verschwinden in neuer Form fortgeführt wird.“

[4] Konsolidierung „Ehemalige Zwischennutzungen etablieren sich und werden zu Dauernutzern. Anstelle informeller Regelungen treten dauerhafte Verträge und reguläre Genehmigungen.“

[5] Koexistenz „Auch nach dem Auftreten neuer kommerzieller Nutzungen besteht die informelle Zwischennutzung in verkleinerter Form fort. Ein Nischendasein ermöglicht die Koexistenz.“

[6] Parasit „Die temporäre Nutzung nutzt die Potentiale einer bestehenden dauerhaften Nutzung, indem sie sich an diese anlagert.“

[7] Pionier „Bislang ungenutztes Territorium wird zunächst mit einfachsten Mitteln temporär angeeignet und flüchtig genutzt. Mit dem Erfolg der Zwischennutzung verstetigen sich die Aktivitäten und nehmen zunehmend permanentere Formen an.“

Cette typologie assez complexe présente un paysage riche de cas de figure dont nous pouvons tirer plusieurs éléments et couples d'analyse. Tout d'abord, la recherche ne se revendique pas dans le cadre des villes en décroissance ; elle ne fait pas mention du cadre urbain dans lequel s'insèrent les ZN et ne prend pas pour exemple un panel de villes uniquement marquées par la décroissance ; Leipzig, Magdebourg et Berlin côtoient Rome, Londres et Amsterdam. De plus, les caractéristiques des sites et des statuts de propriété n'entrent pas dans cette catégorisation, la propriété est indirectement abordée par le couple formel/informel et ses pendants ; « autorisation », « régulée » (type 4), « subversif » (type 8), « parasite » (type 6). Dans ces catégories, se dessine également une porosité entre permanence et temporaire ; la ZN se définit par rapport à une utilisation permanente (« *dauerhaft* ») ; elle est momentanée (« *Vorübergehend* »), temporaire (« *temporär* ») voire passagère (« *flüchtig* ») et peut être vouée à disparaître. Mais la ZN peut également évoluer vers une forme plus permanente, comme le montrent les types 3 et 7, et vers des temps plus longs (type 2). Les dimensions de répercussions et de tests sont donc des caractéristiques possibles des ZN à côté de celles qui sont là pour occuper l'espace, le remplir dans une position d'attente (1 et 9), soit dans une dynamique d'opportunité spatiale (types 1 et 9), soit en vue d'une revendication (sit-in du 8). Les ZN semblent aussi définies par une certaine précarité, un certain bricolage lié à leur statut, à leurs petits moyens et au nomadisme, c'est-à-dire finalement à leur réversibilité. C'est d'ailleurs la critique qu'en dresse F. de Coninck dans le contexte des stratégies d'entreprise :

« [la réversibilité] est stérilisante en ce qu'elle construit sa réversibilité comme un rapport de force qui ferme celle des autres pour mieux rester en position dominante. » (De Coninck, 2013, 162)

Enfin, remarquons que la dimension de choix ne fait pas partie de cette typologie des ZN ; si l'opportunité spatiale est décrite dans certains cas, à aucun moment le statut de ZN n'est interrogé ; est-il voulu ou subi ?

C'est à travers l'autre projet de recherche de P. Oswalt sur les villes en décroissance, projet mené en partenariat avec la sphère culturelle et en particulier le centre culturel national allemand au milieu des années 2000, que les ZN sont plus clairement analysées dans un cadre urbain. Dans la publication de 2005 aux multiples contributions, les ZN sont reprises notamment dans quelques pages écrites par Klaus Overmeyer sous le titre de « les friches comme incubateurs ? Des ZN dans les villes en décroissance ». Dans une petite fiction introductive, le chercheur présente un quartier de Berlin fortement atteint par la décroissance urbaine où l'administration locale permet la mise en place de ZN afin d'entretenir à moindre coût des espaces urbains qui ne lui appartiennent pas toujours. Si dans cet article il met en avant le bienfondé d'un tel instrument dans les villes en décroissance, K. Overmeyer nous prévient de la dimension miraculeuse et trompeuse que peut comporter de tels positionnements. Il insiste également sur le relais que les ZN peuvent opérer face à une administration locale déficiente ;

« Savoir de quelle façon on peut gagner provisoirement des utilisateurs d'espaces vacants est une question qui préoccupe désormais toutes les communes et les propriétaires fonciers dans les quartiers en décroissance. Les ZN semblent être devenues la recette magique contre la banqueroute des quartiers, le surplus de foncier, les espaces vides et les budgets des ménages qui se réduisent. Parallèlement à l'objectif d'économie sur les taxes et frais fixes qui concernent aussi les espaces publics non-utilisés, il s'agit pour les administrations des villes en décroissance de mettre fin avec les ZN, à une tendance à la perforation spatiale

---

[8] Subversion „Die temporäre Nutzung besetzt strategisch Räume einer dauerhaften Nutzung, um diese zu stören und zu verändern. Obgleich solche Besetzungen und Sit-Ins meist geringer Dauer sind, bewirken sie oft eine deutliche Veränderung der betroffenen Institutionen.“

[9] Auslagerung „Dauernutzungen werden vorübergehend verlagert und hierbei in einer improvisierten Weise fortgeführt, bis sie an ihren Dauerstandort zurückkehren können. Die vorübergehende Verlagerung kann Impulse für die Erneuerung des Programms bewirken.“

et à la ségrégation sociale. Puisque l'achat ou la construction de friches n'est pas possible en raison d'un manque de demande, des ZN représentent souvent la seule option pour casser la spirale tant redoutée des espaces vides, de l'émigration, du vandalisme, ce qui était jusqu'à présent du ressort de l'administration locale et [permettent] le maintien, au moins temporairement, de tissus urbains cohérents et d'une vie publique. »<sup>59</sup> (Oswalt, 2006b, 341)

## II.2. ZN et nouveaux espaces libres, BBR 2004

À la suite de ce programme de recherche et dans la continuité des problématiques opérationnelles posées par le programme *Stadtumbau Ost*, deux parutions de l'office national des travaux publics et de l'aménagement du territoire (BBR) portant sur les ZN paraissent en quatre ans d'écart.

La première, parue en 2004 et intitulée « *Zwischennutzungen und neue Freiflächen. Städtische Lebensräume der Zukunft* », - ZN et nouveaux espaces libres. Les espaces de vie urbains de demain – s'insère dans le programme de recherche « *Projektplanung Aufbau Ost* » soutenu par le ministère en question. L'avant-propos écrit par le secrétaire d'État au ministère, Tilo Braune, situe clairement l'étude dans la continuité du programme *Stadtumbau Ost* et des problématiques foncières soulevées dans les villes en décroissance, ou plutôt sujettes à la transition démographique et économique.

« Dans la lignée du programme *Stadtumbau Ost* conçu par l'État fédéral s'est amorcé, dans les villes des nouveaux *Länder*, un vaste processus de reconsidération des villes prises dans la transition démographique et économique. Plus le processus de restructuration avance, et avec lui le démantèlement des structures obsolètes, plus se pose avec acuité la question de la réutilisation du foncier ainsi libéré. Cela recouvre aussi bien du foncier public que privé. Le démantèlement d'immeubles depuis longtemps vacants devrait ainsi être mis en relation avec la revalorisation des espaces résidentiels. Mais ce n'est pas seulement les espaces de démantèlement qui doivent faire l'objet d'une revalorisation, ce sont aussi les espaces déjà libres, en particulier ceux qui se trouvent dans les centres-villes. Selon nous, il ne s'agit pas d'une perte d'urbanité mais d'une réorientation de la ville et d'une revalorisation des espaces de vie urbains. Ceux-ci vont de paire avec des qualités supérieures des espaces libres existants et nouvellement créés. »<sup>60</sup> (Avant-propos de Tilo Braune in BBR, 2004)

Le secrétaire d'État poursuit son propos en insistant sur les qualités des ZN en tant que gardiennes d'espaces constructibles à plus long terme et en même temps investigatrices de nouveaux usages d'espaces libres. Il met ainsi en avant la flexibilité mais aussi les nouveaux partenariats publics et privés permis par cet instrument défini par une temporalité stricte ;

---

<sup>59</sup> „Die Frage, wie für vakante Flächen zumindest vorübergehend Nutzer gewonnen werden können, beschäftigt inzwischen sämtliche Kommunen und Flächeneigentümer schrumpfender Stadtquartiere. Zwischennutzungen scheinen zur Wunderwaffe gegen bankrotte Bezirke, Flächenüberschuss, Leerstände und reduzierte Haushaltsbudgets geworden zu sein. Neben dem Ziel, Gebühren und Betriebskosten, die auch für ungenutzte öffentliche Flächen anfallen, einzusparen, geht es den Verwaltungen schrumpfender Städte vor allem darum, durch Zwischennutzungen den Trend zu räumlicher Perforation und sozialer Segregation aufzuhalten. Da Verkauf oder Bebauung von Brachen aufgrund der mangelnden Nachfrage ausscheiden, stellen Zwischennutzungen oftmals die einzige Option dar, die gefürchtete Abwärtsspirale von Leerstand, Abwanderung, Vandalismus bis hin zur Aufgabe von Stadtvierteln zu durchbrechen und zumindest temporär zusammenhängende Stadtgefüge und ein öffentliches Leben aufrechtzuerhalten.“

<sup>60</sup> „Im Zuge des von der Bundesregierung aufgelegten Programms « Stadtumbau Ost » ist in den Städten der neuen Länder ein weitreichender Prozess zur Anpassung der Städte an den wirtschaftlichen und demografischen Wandel in Gang gekommen. Je mehr der Stadtumbau-Prozess und damit auch der Rückbau voranschreitet, umso dringlicher stellen sich Fragen nach der Wiedernutzung freigelegter Flächen. Das betrifft sowohl öffentliche als auch private Rückbauflächen. Der Rückbau dauerhaft leer stehender Wohngebäude sollte mit der Aufwertung der Wohngebiete verbunden werden. Aufgewertet werden sollte aber nicht nur die Rückbauflächen, sondern auch bereits bestehende Freiflächen insbesondere in den Innenstädten. Es geht uns nicht um weniger Stadt, sondern um eine Orientierung auf die Städte und um die Aufwertung der städtischen Lebensräume. Hierzu gehören höhere Qualitäten der vorhandenen und neu geschaffenen Freiräume.“

« Partout où l'on peut attendre une reprise de la demande, des ZN sont demandées afin de laisser ouverte des possibilités d'une construction future et en même temps rendre possible de nouvelles utilisations des espaces libres urbains. Cela inaugure d'autres espaces d'action pour les résidents et va dans le sens des intérêts des propriétaires dont la coopération a une place centrale dans la réussite de la restructuration urbaine. Mais c'est également un moyen pour les pouvoirs publics de se préserver des espaces de jeux pour de futures actions flexibles. »<sup>61</sup>

Enfin, Tilo Braune clôt son propos sur l'idée d'un plus possible dans ces espaces libres, jouant sur le couple plus/moins dans une logique de retournement sémantique que nous avons déjà explicitée. Il insiste sur les possibilités de financements des ZN à travers le programme *Stadtumbau Ost* mais également celui de la ville sociale (*Soziale Stadt*), et les financements classiques du développement urbain et de l'emploi.

Dans la suite de cette publication, ZN et « renaturalisation » se répondent en miroir. Les termes sont tous deux précisément définis,

« Nous désignons par *Zwischennutzungen* les nouvelles formes d'aménagement et d'utilisation des espaces désormais en friche, qui, sans qu'il y ait de changement de propriétaire ou de modification du statut juridique du sol restent ouverts à une construction future et qui, d'ici là, réduisent pour un temps plus ou moins long les carences urbaines ou créent de nouvelles qualités [urbaines]. L'éventail des ZN s'étend de l'utilisation de dents creuses pour des projets de jardinage portés par les habitants dans des quartiers d'immeubles locatifs à la fermeture d'une voie dans le cœur de ville médiéval par une installation artistique jusqu'à la culture d'un champ de tournesols sur les ruines d'un grand-ensemble. »<sup>62</sup> (BBR, 2004, 4)

« La notion de « renaturalisation » décrit les projets de restructuration, qui ont pour principe de départ une conversion durable d'un terrain constructible à un espace vert et libre. L'étendue de ces nouveaux espaces libres porte de successions végétales à des espaces boisés jusqu'au prolongement des parcs publics dans les quartiers de centre-ville »<sup>63</sup> (BBR, 2004, 4)

Ces deux éléments sont présentés comme l'autre face de la médaille du *Stadtumbau Ost*, à côté des démolitions vient également le temps de la revalorisation, le temps de faire du plus en restructurant l'espace. Ces éléments sont nécessaires pour « que la ville amincie soit vécue comme une amélioration et non comme une perte ». <sup>64</sup> L'enjeu est double, il touche d'une part à l'engagement des habitants et à leur réappropriation de ces espaces afin de surmonter le traumatisme de la perte et diminution de leur quartier. D'autre part, entrent en lice des enjeux écologiques face à l'étalement des villes.

La majeure partie de cette publication est alors occupée d'exemples issus des nouveaux *Länder* selon une organisation géographique (espaces résidentiels de centre-ville/espaces résidentiels en périphérie/espaces résidentiels des centres historiques et des espaces industriels) et par quatre cas issus

---

<sup>61</sup> „Überall dort, wo perspektivisch ein Wiederanziehen der Nachfrage erwartet werden kann, sind *Zwischennutzungen* gefragt, die Optionen für eine künftige Bebauung offen lassen und zugleich neue städtische Freiraumnutzungen ermöglichen. Das eröffnet neue Aktionsräume für die Bewohner und kommt zugleich den Interessen der Eigentümer entgegen, deren Mitwirkung für das Gelingen des Stadtumbaus von zentraler Bedeutung ist. Aber auch die öffentliche Hand bewahrt sich damit Spielräume für flexibles zukünftiges Handeln.“

<sup>62</sup> „Als „*Zwischennutzungen*“ werden neue Formen der Gestaltung und Nutzung auf brachgefallenen Flächen bezeichnet, die ohne Wechsel des Eigentümers und Änderung des Planungsrechts Optionen für eine künftige Bebauung offen lassen und bis dahin für mehr oder weniger lange Zeit einen städtebaulichen Missstand dämpfen bzw. neue Qualitäten bewirken. Das Spektrum von *Zwischennutzungen* reicht von der durch Anwohner gärtnerisch genutzten Baulücke im Mietshausquartier über die Schließung einer Raumkante im mittelalterlichen Stadtkern durch eine Kunstinstallation bis zum Sonnenblumenfeld auf einer Abrissfläche in der Grosssiedlung.“

<sup>63</sup> „Der Begriff „Renaturierung“ beschreibt Stadtumbauprojekte, die in ihrer Grundkonzeption auf eine dauerhafte Umwandlung von Bauland zu Grün- und Freiflächen angelegt sind. Die Spanne dieser neuen Freiflächentypen reicht von der Sukzessionsfläche über Waldflächen bis zur Erweiterung bestehender Parkanlagen in innerstädtischen Quartieren.“

<sup>64</sup> „dass die verschlankte Stadt als Verbesserung – und nicht als Verlust – erlebt wird.“

de l'étranger. Le rapport se poursuit sur des considérations plus théoriques sur les ZN comme nouveau champ d'expérimentation urbaine et sur leur re-naturalisation comme espaces libres durables. Le propos continue sur les avantages liés aux ZN et à la renaturation insistant en ce qui concerne les ZN, sur les intérêts des différents acteurs en matière de rayonnements et d'attractivité, de sécurisation des espaces, de réduction des coûts notamment pour les propriétaires et de la possibilité d'une remise sur le marché. Dans tous les cas, la nécessité d'avoir un usage réversible semble un postulat intangible. Enfin, la publication se termine sur la mise en avant d'une porosité des deux catégories, d'une part concernant des ZN qui durent ;

« En raison de la dynamique du processus de restructuration urbaine, on constate que la frontière entre une renaturation durable et une ZN n'est pas statique. Pour certaines ZN des projets les concernant, il est évident que l'utilisation finale prévue de construction n'aura pas lieu à moyen voire long terme à cause du manque de demandes et de l'offre abondante d'espaces mieux situés. (...) D'autres projets (...) sont aménagés de telle manière que l'espace libre ainsi gagné est conservé à plus long terme, sans que le droit à construire soit fondamentalement annulé. »<sup>65</sup> (BBR, 2004, 108)

D'autre part, le rapport note également des difficultés dans la mise en place d'une renaturation durable :

« en tenant compte des considérations urbaines, il est souhaité dans de nombreux endroits une renaturation la surface, cependant dans la majorité des cas— dans un premier temps — aucune transformation durable du foncier n'est encore engagée. »<sup>66</sup> (BBR, 2004, 112)

La catégorisation des entités, au départ très précise, se fissure donc en partie face aux premiers terrains explorés dans cette étude. Il faut dire que la définition donnée des ZN est très réductrice par rapport à la typologie proposée par le groupe de recherche Urban Catalyst puisqu'il s'agit finalement d'occupations temporaires légalisées proches du type 1 de « bouche-trou » (*Lückenbüsser*).

### II.3. ZN et niches, BBR 2008

La deuxième parution sur les ZN sous l'égide de l'office national des travaux publics et de l'aménagement du territoire (BBR) date de 2008. Elle se présente comme le prolongement de la première publication puisqu'elle reprend implicitement la définition des ZN déjà adoptée et une partie des exemples déjà explorés. Mais cette fois-ci, le travail est issu du programme de recherche et d'expérimentation sur la construction de la ville et du logement (*Experimenteller Wohnungs- und Städtebau – ExWoSt*). L'étude paraît sous le titre ; « des ZN et niches dans la construction de la ville comme contribution au développement durable des villes ». <sup>67</sup> Elle présente une certaine continuité avec la parution de 2004 mais aussi envisage de claires évolutions.

De nouveau, figure en avant-propos une courte introduction du secrétaire d'État du ministère, il s'agit alors de Lütke-Daldrup, l'ancien adjoint chargé de l'urbanisme de Leipzig. Dans cet avant-propos, déjà quelques changements notables apparaissent. D'une part, une évolution territoriale semble évidente :

---

<sup>65</sup> „Aufgrund der Dynamik der Stadtbauprozesse ist festzustellen, dass die Grenzen zwischen der dauerhaften Renaturierung und der Zwischennutzung nicht statisch verläuft. Bei einigen auf Zwischennutzung angelegten Projekten ist absehbar, dass die angestrebte bauliche Nachnutzung aufgrund der mangelnden Nachfrage und des guten Angebots an Standorten mit höherer Lagegunst mittel- bis langfristig nicht erfolgen wird (...). Andere Projekte (...) sind von der Nutzung her so angelegt, dass der gewonnene Freiraum auf längere Sicht erhalten bleibt, ohne dass das Baurecht grundsätzlich aufgegeben wird.“

<sup>66</sup> „Vielerorts wird die Renaturierung von Flächen aus städtebaulichen Erwägungen gewünscht, in den meisten Fällen wird jedoch – vorerst – noch keine dauerhafte Umwandlung der Flächen eingeleitet.“

<sup>67</sup> « Zwischennutzungen und Nischen im Städtebau als Beitrag für eine nachhaltige Stadtentwicklung »

alors que dans la première parution il n'était question que des nouveaux *Länder*, des territoires cernés par le programme *Stadtumbau Ost* et que l'ensemble des exemples allemands était circonscrit à cette partie du territoire, le regard se déplace à l'ensemble de l'Allemagne dans la deuxième parution. Peut-être s'agit-il d'un déplacement en concordance avec la naissance d'un *Stadtumbau* également à l'Ouest, ce qui expliquerait que l'ensemble du pays fasse partie des exemples et cibles de la publication. D'autre part, l'accent est mis sur les solutions opérationnelles, tout en démontrant la dimension de précurseur voire d'exemplarité de certains territoires de l'Est – Leipzig notamment via sa charte sur le développement durable – mais également l'ensemble des grandes villes de l'Est :

« Les grandes villes de l'Est de l'Allemagne ont été les premières à développer des stratégies et nouveaux instruments au lieu de viser une croissance urbaine hypothétique et à concevoir le recours stratégique à des ZN comme une opportunité de développement urbain. Le démantèlement contrôlé d'espaces résidentiels occasionne la création d'espaces libres, qui, soit servent au verdissement durable d'un quartier de ville, soit ouvrent des possibilités d'utilisations temporaires de l'espace par des habitants et des acteurs locaux jusqu'à ce que soit réalisée une nouvelle utilisation durable. »<sup>68</sup> (avant-propos de Lütke-Daldrup in BBR, 2008)

La parution est donc davantage construite comme un livret de bonnes pratiques et de méthodes ; la dernière section mentionnée dans la conclusion de l'avant-propos de Lütke-Daldrup illustre particulièrement cette visée ;

« J'aimerais attirer votre attention sur les recommandations pour l'action sur la gestion pratique des ZN qui figurent à la fin de cet ouvrage. Elles démontrent des solutions possibles pour des questions typiques portant sur le droit de l'urbanisme, l'organisation et le contenu des contrats. »<sup>69</sup> (avant-propos de Lütke-Daldrup in BBR, 2008)

Cette parution relie en effet plus clairement les ZN aux instruments législatifs de planification urbaine. On remarque toutefois que la catégorie de *Renaturierung/neue Freifläche* disparaît de cette publication là où les deux concepts fonctionnaient en miroir dans la publication de 2004, au profit de celui de *Nische* ou de *Nischennutzung(en)* qui n'est pas pour autant défini mais que l'on peut comprendre dans une dimension d'interstices. Les raisons de l'installation de ZN sont étendues au-delà de la transition démographique et économique ; avec le processus de restructuration urbaine se superposent également les cycles d'usages de bâtiments spécialisés, faisant des villes décroissantes des laboratoires d'un processus territorialement partagé sur l'ensemble de l'Allemagne. L'on sort donc d'une focale entièrement braquée sur les villes en décroissance. Parallèlement, la catégorie des ZN devient plus floue et plus étendue ; elle recouvre à la fois les espaces urbains, les espaces libres/non-bâties et les bâtiments. Entrent donc également dans l'étude plus précisément les réserves foncières (*Reserveflächen*), c'est-à-dire des espaces prévus pour accueillir de futurs logements mais qui en raison de l'évolution de la population ne sont pas ou plus nécessaires.

Dans ces deux parutions de l'office national, les ZN sont donc avant tout des occupations d'espaces vacants issus de la déstructuration des villes en décroissance ou des cycles fonciers et immobiliers. Ces ZN représentent donc une infime partie de celles théorisées par Urban Catalyst. En réalité, dans les

---

<sup>68</sup> „Die ostdeutschen Großstädte waren die ersten, die Strategien und neue Instrumente anstelle nicht einlösbarer Wachstumsziele entwickelten und den strategischen Einsatz von Zwischennutzungen als eine Chance für die Stadtentwicklung begriffen hatten. Durch den gesteuerten Rückbau von Wohnflächen entstanden Freiräume, die entweder auf Grundlage einer städtebaulichen Konzeption der dauerhaften Durchgrünung städtischer Quartiere dienen oder aber Möglichkeiten zur temporären Nutzung der Räume durch Anwohner und lokale Akteure bis zur Realisierung einer dauerhaften Nachfolgenutzung eröffnen.“

<sup>69</sup> „Hinweisen möchte ich auf die abschließenden Handlungsempfehlungen zum praktischen Umgang mit Zwischennutzungen. Sie zeigen Lösungswege für typische Fragestellungen bei Planung, Organisation und Vertragsgestaltung auf“



différentes études portant sur les ZN au tournant du millénaire deux types de définitions et d'usages des ZN se côtoient, entre d'une part, celles qui préservent des espaces à bâtir ou bâtis en vue d'une demande et donc d'une croissance urbaine qui reviendra ; d'autre part, celles qui servent à tester et expérimenter les besoins du lieu ou de lieux, c'est-à-dire le maintien de la qualité urbaine d'un quartier et en même temps la possibilité à ceux qui le souhaitent d'avoir accès au sol. C'est dans ce sens que la traduction française des ZN doit permettre d'entendre la tension préexistante dans le terme allemand. D'autant plus, qu'une partie des praticiens-chercheurs sur les ZN veut y voir un nouveau type d'outil d'aménagement permettant notamment de gérer les espaces vacants. Ainsi, les Suisses Cabane et Bürgin, dont le projet est souvent repris par le BBR et Urban Catalyst, se demandaient déjà :

« si dans les *Zwischennutzungen* il ne se cache pas un plus grand potentiel encore. Il serait ainsi possible d'interpréter ce « *zwischen* » -entre- de manière dynamique, dans le sens d'interventions comparables à de l'acupuncture et qui prépareraient à la nouvelle utilisation venant après ce temps d'entre-deux » (Bürgin et Cabane, 1999, p15)

Dans ce cas, quelle traduction adopter ?

### III. Des ZN aux utilisations intermédiaires ; les enjeux sous-jacents de la traduction

Dans un certain nombre de cas, le terme de ZN est contourné, au profit par exemple du type de contrat mis en place. À Leipzig en particulier, l'appellation qui remplace celle de ZN est souvent celle de *Gestattungsvereinbarungen*, du nom du contrat public mis en place par les communes entre les propriétaires et les utilisateurs. Le terme de pionnier, qui reprend pour partie la typologie d'Urban Catalyst mais fait également référence à l'expérience de Bâle, est également régulièrement usité, notamment à Berlin, avec certaines connotations parfois problématiques. Le terme peut référer aussi bien à l'utilisation qu'à la personne à son origine.

En dehors de ces exceptions, le terme de ZN est régulièrement utilisé en Allemagne y compris dans des articles de presse. Dans les parutions analysées dans la deuxième partie de ce chapitre, des parties traduites en anglais côtoient les analyses allemandes. Y est utilisée l'expression plus transparente de « *temporary uses* » que l'on traduirait donc par usages ou utilisations temporaires. Cette terminologie a également été largement reprise en France mais dans une approche très culturelle voire événementielle (Pradel, 2007, 2010 ; Pinard et Vivant, 2017).

Pourtant, l'entrée par la temporalité ne permet pas forcément de définir les ZN. Comme l'explique dans sa thèse la chercheuse allemande D. Gtasch, la frontière entre une utilisation permanente et une utilisation temporaire est bien trop ténue pour être la caractéristique principale définissant les ZN ; les laps de temps peuvent constituer des réalités très diverses et parfois peu claires :

« Il y a derrière [le concept de ZN] une multitude de différents phénomènes temporaires qui par exemple varient fortement dans l'étendue de leur superficie, de leur type d'utilisation, de leur forme juridique, de leur accessibilité mais aussi dans la durée de leur utilisation et qui ne peuvent être enserrés dans une définition générale. La seule caractéristique commune est de ne pas avoir été pensée sur la durée. Une délimitation temporelle précise entre une utilisation durable et une utilisation temporaire ne peut pas plus être déduite par le critère de la durée de l'existence, car il n'y a pas d'unité dans les laps de temps, jusqu'à

quand va-t-on parler « encore » de la ZN et à partir de quand d'une utilisation « durable » ? »<sup>70</sup> (Gstach, 2006, 16)

L'expression d'utilisation temporaire rencontre donc des limites par son opposition *a priori* avec l'utilisation durable dans une vision très binaire de la société. En effet, la notion de temporalité dans les ZN est bien plus complexe, comme le soulignent Haydn et Temel (2006) ;

« Temporary uses are those that planned from the outset to be impermanent. We understand the idea of temporality to be determined not, as its literal meaning would suggest, by the duration of use: temporary uses are those that seek to derive unique qualities from the idea of temporality. That is why they differ from lasting uses, not because they have fewer resources available or because they want to prepare their location for something other that will last longer. » (Haydn et Arlt, 2006, 17)

D'autant plus qu'opposer l'utilisation temporaire aux utilisations dites durables qui la précèdent et la suivent est également une façon d'installer une hiérarchie des utilisations, celle temporaire étant par définition plus instable et donc plus mineure. De plus, les parutions analysées prennent en considération un certain nombre d'exemples déjà existants dans un effort de légitimation *a posteriori* d'usages auparavant tabous via un rattachement de ces usages, de leur créativité, diversité et spontanéité, au processus urbain (Colomb, 2012). Le qualificatif de temporaire permet alors de garder sous contrôle et de délimiter ce type d'usages.

Du côté suisse, la thématique a également mobilisé l'Office Fédéral de l'Environnement ( OFEV, 2007). Deux expressions sont utilisées, celle d'utilisations transitoires dans le titre, et, plus à la marge, d'utilisations intermédiaires.<sup>71</sup> On pourrait prendre ici le parti de suivre les Suisses qui maîtrisent parfaitement les deux langues. Et c'est effectivement également l'appellation d'utilisations transitoires qui commence à émerger en France ; l'Établissement Public Foncier de Normandie a ainsi adopté dans son nouveau plan de travail pluriannuel (PPI) un axe sur les usages transitoires du foncier, de même une note rapide de l'IAU parue en février dernier se concentre sur l'urbanisme transitoire tandis que des chercheurs analysent « la gestion transitoire des friches urbaines » (Adisson, 2017).

Toutefois, le terme de transitoire a déjà une autre connotation dans l'urbanisme français qui rend son utilisation ambivalente. En effet, dans le code de l'urbanisme perdurent certaines dispositions dites transitoires qui visent à permettre le maintien d'une structure ancienne et le passage progressif à un nouveau régime juridique. C'est ainsi que pour le passage des Plans d'Occupation des Sols (POS) aux Plans Locaux d'Urbanisme (PLU), est prévue une période de transition permettant au POS de perdurer jusqu'à ce que les communes aient mis en place leur PLU. Le transitoire fait donc le lien entre un état à un autre. Cet autre est alors un deuxième état qui est déjà clairement dessiné. On retrouve donc dans l'expression d'utilisations transitoires une dimension temporelle mais sans le passage par un nouvel état d'entre-deux.

Une troisième voie existe, esquissée par l'office suisse, celle d'utilisations intermédiaires. C'est celle que nous adoptons. C'est également l'expression anglaise d'« interim use » qu'utilise N. Blummer

---

<sup>70</sup> „Dahinter steht allerdings eine Vielfalt an unterschiedlichen temporären Phänomenen, die etwa in ihrer Flächenausdehnung, der Art der Nutzung, Rechtsform, Zugänglichkeit, aber auch in ihrer Nutzungsdauer stark variieren und keine verallgemeinerbare Definition zulassen. Gemeinsames Charakteristikum ist allein, nicht dauerhaft gedacht zu sein. Eine präzise zeitliche Grenze zwischen dauerhafter und temporärer Nutzung lässt sich aber auch aus dem Kriterium der Dauer des Bestehens nicht ableiten, denn es gibt keine Einigkeit über die Zeitspanne, bis zu der „noch“ von „Zwischennutzung“ und ab der von einer „dauerhaften“ Nutzung gesprochen wird.“ (2006, p. 16)

<sup>71</sup> Cette expression nous semble plus secondaire dans le rapport cité car elle est d'une part moins souvent utilisée, et d'autre part elle est régulièrement utilisée entre parenthèses ou entre guillemets, comme si elle n'était pas totalement assumée. Toutefois, cette remarque est moins vraie une fois l'introduction de cette parution passée.

(2006) dans son article sur les ZN en Allemagne et aux États-Unis (Blumner, 2006). La notion d'intermédiaire correspondrait en effet davantage au *zwischen* allemand :

« [...] if spaces are understood as relational, then the German term *zwischen* is more accurately translated as “interim” » for my purposes than the English « temporary » (land use, in the sense of technical planning). The notion of interim allows for the dynamic and open-ended sense of in-betweenness, interventions, and unexpected possibilities. Interim suggests a fluidity of temporality, rather than an understanding of time measured and designated as insignificant or as located between the « real » times of before development and after development. Urban appropriations of “wastelands” enliven public space and offer new possibilities to imagine a neighborhood. » (Till, 2011, 106)

Et en effet, l'Allemand P. Arlt explicite le terme d'*interim use* dans ce sens.

« Interim use is always seen as a provisional measure rather than as a permanent solution, although it can also be a way of demonstrating a concept's success in order to convince an investor that the chosen use could also provide a permanent solution. This line of approach is rarely adopted, however. » (Haydn et Arlt, 2006, 39)

Lauren Andres traduit toutefois cette expression par « usage intérimaire ». Elle privilégie toutefois plus systématiquement celle d'usages temporaires que nous avons déjà mise à distance. Concluons cependant avec elle sur l'évolution des pratiques de l'urbanisme vers des dimensions plus réversibles et plus ouvertes davantage présentes dans les utilisations intermédiaires ;

« L'urbanisme et l'aménagement postmodernes reposent donc idéalement et utopiquement sur un système ouvert et sensible aux besoins de la population, apte à appréhender et gérer la réversibilité ». (Andres, 2013, 53)

## Conclusion du chapitre 5

Au terme de ce chapitre, les enjeux entourant les espaces vacants dans les villes en décroissance allemandes se dessinent plus clairement. D'une part, on saisit mieux leur importance ; issus du processus de décroissance urbaine mais également des politiques de restructuration comme le programme *Stadtumbau Ost*, les espaces vacants sont autant de trous potentiellement problématiques au sein des villes. La trajectoire et le retournement sémantique qui accompagnent la reconnaissance de la décroissance urbaine en Allemagne se soldent donc par la recherche de nouveaux modèles urbains dans lesquels l'utilisation d'espaces vacants par des habitants peut être une façon de pallier les manques de moyens financiers et humains des villes. Les ZN sont également présentées comme un moyen de réinstaurer une diversité d'usages voire d'usagers et de s'approprier la trajectoire descendante de la ville. Elles sont potentiellement des éléments de stabilité voire de stabilisation.

Toutefois, on remarque également une simplification des ZN institutionnalisées vers des occupations temporaires d'espaces qui restent à bâtir. Elles sont moins une transformation ou remise en question radicale du statut de ces sols et du fonctionnement de ces villes dans un contexte d'incertitudes comme l'auraient entendu Haüssermann et Siebel. Elles plaident plutôt pour une mise en suspens beckettienne ; les ZN en attendant la croissance urbaine, en attendant le retour du marché. Cette tension entre deux pôles interprétatifs des possibilités d'institutionnalisation des ZN rend le devoir de traduction ardu. Car il nécessite un parti pris. L'expression d'utilisation d'intermédiaire nous semble alors le mieux refléter ces tensions et oscillations tout en se préservant de connotations françaises hors champs.

Le chapitre suivant porte ainsi sur les ZN dans nos trois cas d'étude. Si ces trois villes présentent des profils de décroissance assez similaires et une problématique foncière analogue, elles ont un rapport différent aux ZN ; Leipzig, souvent prise en exemple pour l'action de la mairie peut faire office de pionnière dans le processus d'institutionnalisation. La ville de Berlin, au contraire, met davantage de temps à reconnaître le processus de décroissance urbaine de son territoire et à adopter l'outil que sont les ZN. Le revirement se fait dans la deuxième moitié des années 2000 avec la reconnaissance officielle de ZN comme éléments de l'identité berlinoise via une parution du Sénat berlinois. Elles deviennent alors le cœur d'un nouveau modèle urbain en cours de structuration, ce qui débouche notamment sur l'intégration de ZN dans le réaménagement de l'ancien aéroport de Tempelhof. Enfin, la ville de Halle est plus en retrait. Elle accueille des ZN institutionnalisées surtout par l'impulsion d'acteurs exogènes à l'administration locale, y compris des acteurs appartenant à des réseaux de circulation importants. C'est ce que nous verrons plus précisément dans le prochain chapitre.



## Chapitre 6 ZN et études de cas

---

Nous avons vu précédemment que la reconnaissance du processus de décroissance urbaine en Allemagne n'avait rien d'inné mais que le débat national, décisif, s'accompagnait d'une traduction opérationnelle inscrite dans le code de la construction allemand. Ce volet opérationnel se décline notamment en plusieurs éléments ; un effort de dé-stigmatisation de ces territoires par l'invention d'une sémantique aux connotations plus positives, mais également par une recherche de nouveaux modèles urbains en particulier à travers les essais de théorisation de la ville perforée et d'une réorganisation urbaine au profit des centres. Enfin, l'opérationnalité allemande se solde par une réinvention des moyens de gestion des espaces vacants et des espaces libérés de l'emprise bâtie dans un contexte de finances municipales serrées ; est inscrite dans la loi l'usage des utilisations intermédiaires.

Ces redéfinitions et repositionnements laissent penser que de réelles politiques de désurbanisation émergent en Allemagne, encourageant à considérer notre voisine d'Outre-Rhin comme une pionnière. Se dessinent toutefois à travers les ZN, leurs définitions, institutionnalisations et traductions, des lignes de tensions incohérentes avec cette image. Cela nous pousse à mener plus loin cette investigation à travers des cas d'études précis. En quoi la mise en place ou l'accompagnement par les acteurs publics de ZN dans nos trois cas d'études participe ou non à une politique de décroissance urbaine ? Selon quels moyens et répercussions spatiales, sociales, foncières et économiques ? Les ZN accompagnent-elles l'émergence d'une politique de (dé)fabrication de la ville allemande ?

Afin de répondre à ce questionnement nous investiguerons trois cas d'étude, de Berlin à Halle en passant par Leipzig. Pour cela, nous nous appuyerons sur l'analyse des publications et campagnes issues des municipalités, ainsi que sur nos entretiens menés à la fois avec des acteurs institutionnels des différents échelons de ces villes, mais aussi avec des *Zwischennutzer* entendus comme les acteurs à l'origine de ces utilisations ainsi que les personnes qui fréquentent ces lieux. Nous avons complété ce panel d'informations déjà très riche par de l'observation participante autant qu'il était possible lors de nos séjours de recherche, qu'il s'agisse des différentes réunions publiques sur le sort de l'aéroport de Tempelhof à l'été 2015, des événements formels et informels organisés par des *Zwischennutzer* de l'aéroport mais également dans deux autres projets berlinois, le *Prinzessingarten* et le YAAM. Enfin, lors de notre séjour à Leipzig, en habitant dans le quartier Est, quartier au cœur des débats sur la ville perforée quinze ans auparavant, nous étions aux premières loges des évolutions et tensions existantes aujourd'hui. Pour finir, nos pérégrinations ont été guidées par les échanges avec des enseignants-chercheurs, en particulier, la professeure K. Pallagst, la docteure A. Haase, le professeur D. Rink et le doctorant M. Wolff. Ils nous ont permis d'y voir plus clair dans un certain nombre d'hypothèses.



# I. Berlin, ville des utilisations pionnières ?

Pour qui a déjà séjourné à Berlin, il est facile d'admettre que le paysage de friches de la ville ne laisse en aucun cas indifférent. Si la capitale ne reconnaît pas de manière aussi visible qu'une ville comme Leipzig le phénomène de décroissance urbaine, toutefois elle réoriente sa stratégie sur les espaces vacants et leurs utilisations intermédiaires au milieu des années 2000. Cela prend la forme tout d'abord d'une publication en 2007, puis d'un essai grandeur nature via l'aéroport de Tempelhof. Cette prise de conscience est le fruit de plusieurs éléments contextuels qu'il est nécessaire de présenter brièvement. D'une part, les années 1990 et le début des années 2000 étaient marquées par une certaine effusion autour de ces projets installés sur des espaces vacants avec des statuts plus ou moins établis, comme nous le décrivent nos interlocuteurs ;

« [il y avait à Berlin] après la Réunification, beaucoup d'espaces vides et en friche avec un statut de propriété flou et une très grande dynamique d'appropriation d'espace : du coup c'était vraiment tellement habituel que l'on prenne les espaces et qu'on les utilise s'il n'y avait rien d'autre de prévu »<sup>72</sup> Inès-Ulrike Rudolf, co-fondatrice en 2000 du bureau d'architecture *tx-Büro für temporäre Architektur*, entretien du 27.10.2015 (07'50-08'05)

« Dans les années 90 à Berlin, chacun avec au minimum 4-5 groupes avait son propre nom, avait fondé sa propre galerie ou son bar ou une structure qui s'occupait d'architecture, ou utilisait un espace (...) [c'était] une phase très fluide. On faisait, tout simplement dans les espaces publics qui étaient occupés (au sens de squat). Et c'est de cette tambouille que Raumlabor est issu. »<sup>73</sup> Marcus Bader, un des neuf fondateurs de l'atelier d'architecture berlinois Raumlabor, entretien du 23.03.2016 (00'57-01'30)

Les rives de la Spree où passait le mur sont particulièrement propices à l'installation de ces projets, et c'est d'ailleurs là que des premiers essais d'institutionnalisation commencent timidement au début des années 2000.

De plus, la prise de conscience municipale peut être due au passage du laisser-faire à des analyses plus précises ; des études menées à Berlin commencent en effet à souligner la dynamique portée par ces projets. Ainsi, le travail de recherche et la parution d'*Urban Catalyst* ont pour centre névralgique la *Technische Universität* de Berlin, et s'appuient sur un grand nombre d'exemples et d'expériences berlinoises. Cela a pour conséquence de mettre en lumière ce pan moins (re)connu de la ville. Ces chercheurs sont aussi actifs dans la mise en place et l'accompagnement de ZN. Cette effervescence est portée également par une multitude d'autres actions, par exemple, l'architecte Inès-Ulrike Rudolf, avait ainsi réalisé un film sur ces projets, ce qui lui vaudra d'ailleurs le rôle de coordinatrice entre les ZN de l'aéroport de Tempelhof et le milieu administratif. Plusieurs événements marquants peuvent aussi expliquer cette prise de conscience municipale. Ainsi, l'expérience du « *Zwischenpalastnutzung* » est un temps fort de porter à connaissance et de renforcement d'un réseau d'acteurs qui se constitue ici contre les décisions municipales, à savoir la destruction du palais. Ce lieu est un des emblèmes du rapport problématique de la ville à son histoire. En effet, le Palais de la République, construit sous la RDA à l'emplacement de l'ancien château des Hohenzollern, devait être détruit au bénéfice d'une

---

<sup>72</sup> „nach der Wende gab es viele leerstehende Brachflächen mit ungeklärten Eigentumsverhältnissen und ganz hohe Dynamik mit einfachem von Aneignen von Raum; also sie waren es eigentlich so gewöhnt, dass man sich die Räume nimmt und nutzt, wenn ganz nichts anderes gebraucht wird“

<sup>73</sup> „90er Jahren in Berlin, jede mit mindestens 4-5 Gruppen die eigenen Namen hatten, die ihre eigene Galerie machten oder in einer Bar oder einer Veranstaltung also sich um Architektur kümmerten oder Raum benutzten (...) also eine sehr fluide Phase. Wir machten im Öffentlichen Raum die einfach besetzt waren. Und aus dieser Soße ist „Raumlabor“ entstanden.“

reconstitution du château « d'origine ». Le bâtiment a alors fait l'objet d'enjeux mémoriels forts comme le souligne Elisa Goudin-Steinmann ;

« Après la chute du mur de Berlin, ce bâtiment sans grand intérêt architectural a connu un glissement très net de sa charge symbolique pour devenir un emblème de la résistance contre une unification nationale perçue par certains comme contraire aux intérêts des habitants de l'ex-RDA. » (Goudin-Steinmann, 2015, 1)

On peut retenir de cette histoire tumultueuse, qu'en 2004-2005, avec l'accord du propriétaire du Palais, c'est-à-dire l'État, ont été organisées des utilisations ici temporaires portées par de nombreux acteurs de la scène berlinoise ; les chercheurs d'Urban Catalyst, des artistes de l'opéra national, de la salle de danse Sophiensaele, du musée de la technique mais également Raumlabor... Ces actions, qui eurent notamment pour objectif de proposer un programme de sauvetage du bâtiment, ont tenté de recréer une adhésion des deux Allemagnes. Malgré la démolition finale du bâtiment, on peut imaginer que cet événement a fait office de projecteur sur la vivacité de la scène berlinoise et a participé à la mise en liaison de ses acteurs. Cette hypothèse semble en tout cas recevable pour Inès-Ulrike Rudolf, coordinatrice des ZN sur le site de l'ancien aéroport de Tempelhof qui confirme le rassemblement de multiples acteurs à cette occasion ;

« Il est clair que le palais a été une initiative largement relayée, et ça aurait été beau s'il n'avait pas été détruit, on peut se poser la question. Ils étaient tous actifs, et c'est une question passionnante que je ne m'étais pas posée, est ce que ça a quelque chose à voir ? Ils y étaient tous, à cette manifestation, tous ces gens qui ont à voir avec les ZN (...) ça se peut que du point de vue politique, ils se soient dit « ok, c'est une super dynamique, comment on peut faire avancer tout cela ? » Aucune idée. »<sup>74</sup> I.-U. Rudolf, entretien du 27.10.2015 (37'40-38'35)

De plus, cette effervescence autour des ZN se traduit également par une tendance à la professionnalisation des porteurs de projets et de leurs intermédiaires. Nous avons déjà mentionné la création du bureau d'architecture de I.-U. Rudolf, mais une multitude d'autres structures voient le jour au début des années 2000, au point où l'appellation *Zwischennutzungsagentur* devient illisible. C'est ce que nous explique l'architecte S. Raab, fondatrice d'une des premières *Zwischennutzungsagentur* berlinoise en 2005, agence qu'elle a dû rapidement rebaptiser Coopolis<sup>75</sup> ;

« notre entreprise s'appelait autrefois « *Zwischennutzungsagentur* » mais dans les débats des urbanistes allemands la « *Zwischennutzungsagentur* » est devenue tellement vite un modèle d'action mais nous étions encore petits et stupides et nous n'avons pas protégé notre nom (juridiquement parlant) »<sup>76</sup> S. Raab, entretien du 15.09.2015 (09'40-09'55)

---

<sup>74</sup> „Klar war das Palast breit getragene Initiative das wäre auch schön gewesen wenn sie es nicht abgerissen hätten . Man kann sich fragen sie waren alle aktiv und es ist eine spannende Frage, die ich nicht gestellt habe, wenn es etwas zu tun hat. Sie waren da alle, alle Leute die mit ZN zu tun hatten, in dieser Demo es kann schon sein, dass sie aus der politischen Sicht dachten, „ok, es ist eine super Dynamik und wie kann man es aufnehmen?“ keine Ahnung.“

<sup>75</sup> Le bureau Coopolis de S. Raab, s'il a un statut de droit privé, fonctionne d'ailleurs en réalité à l'aide de financements publics ; du *Soziale Stadt* d'une part, et de l'Union Européenne d'autre part (fond EFRE). L'agence œuvrait ainsi à la réhabilitation d'espaces vides de rez-de-chaussée via des ZN à Reuter dans le quartier de Neukölln.

<sup>76</sup> „Unsere Firm nannte sich früher „Zwischennutzungsagentur“ aber „Zwischennutzungsagentur“ wurde im deutschen Diskurs des Stadtplaners so schnell zu einem Handlungsmodell und wir waren noch klein und blöd und wir haben diesen Name nicht schützen lassen... rechtlich“

Dans un premier temps, nous décortiquerons les intentions affichées et sous-jacentes dans la parution du Sénat, mettant en exergue ce que sont devenues ces différentes ZN. Puis nous démêlerons les différents fils complexes qui tissent l'expérience d'aménagement de l'ancien aéroport de Tempelhof.

Berlin est une ville passionnante voire envoûtante, et la question des espaces vacants au sein de la capitale aurait pu faire l'objet de nombreux autres traitements. En raison d'un temps limité et d'une volonté de ne pas rester sur la seule expérience berlinoise certes riche mais également très unique, nous n'avons traité ici « que » des espaces vacants du point de vue des politiques publiques mises en place par la Municipalité et en quoi elles sont, ou non, un instrument de gestion de la décroissance urbaine que connaissait alors la capitale.

## I.1. La reconnaissance des ZN et des utilisations pionnières par le Sénat berlinois

La parution datant de 2007 intitulée *Urban Pioneers - Berlin, le développement urbain à travers les ZN*<sup>77</sup>, signe donc le revirement de la Municipalité berlinoise quant aux espaces vacants. Revenons d'abord sur ce titre. Pour un chercheur français, le terme de pionnier fait au mieux froncer des sourcils puisqu'il se rapproche des dynamiques de gentrification. Toutefois, si les effets des ZN sur les dynamiques de gentrification que connaît notamment Berlin peuvent être interrogés, ce n'est pas exactement cette connotation que porte ce terme en allemand, comme nous l'expliquait Gerda M.<sup>78</sup> Les tensions sémantiques sont ici ailleurs, et retracent une frontière toujours présente entre anciennes RDA et RFA ; le pionnier pour les Allemands de l'Ouest est entendu comme la figure du pionnier américain qui viendrait conquérir un territoire hostile et vierge. Rappelons que c'est cette signification que retenait le groupe Urban Catalyst dans sa typologie des ZN ; la ZN de type pionnier était ainsi celle qui défriche un territoire vierge, son succès la transformant en activité permanente. C'est également cette définition qui ressort de nos entretiens. Au contraire, pour les Allemands de l'Est comme Gerda, la référence d'origine est toute autre, plus totalitaire et militaire ; pendant la RDA elle signifiait cette organisation d'enfants et d'adolescents portant un foulard rouge qui était ensuite relayée par la jeunesse libre allemande (*Freie Deutsche Jugend*). D'ailleurs, le terme de pionnier n'est pas usité dans nos deux autres cas d'études situés en ex-RDA.

D'une part, l'ouvrage dont il est question ici se construit comme une démonstration de la suprématie berlinoise dans le domaine des utilisations temporaires et intermédiaires des espaces vacants. Sont ainsi exposés une série de projets déjà existants à Berlin. D'autre part, la mise en lumière des nombreux espaces disponibles dans la ville donne à la parution des allures de brochure de promotion. Ces deux dimensions sont visibles dès l'avant-propos de l'adjointe pour le développement urbain, Ingeborg Junge-Reyer ;

---

<sup>77</sup> Urban Pioneers, Berlin: Stadtentwicklung durch Zwischennutzungen

<sup>78</sup> Gerda M. m'avait accordé deux entretiens à l'été 2015. Accorder n'est pas le bon terme, Gerda aimait faire part de sa riche connaissance et de son expérience inépuisable sur l'Allemagne et Berlin. D'où en partie les deux entretiens ; cette femme de 76 ans, originaire du Brandebourg et vivant à Berlin avait de nombreuses choses à me raconter, mais son âge et sa dentition incomplète rendaient aussi ma compréhension de la langue de Goethe plus incertaine. Ces entretiens ne sont pas dénués d'un certain comique et en même temps extrêmement riches ; Gerda avait notamment été parmi les fondateurs d'une des ZN les plus actives de l'ancien aéroport de Tempelhof, *Allmende Kontor*. Elle avait été aussi un des piliers de la création du *Wuhlegarten* dans le quartier berlinois de Köpenick en 2003, et on pouvait la retrouver dans tous les événements berlinois relatifs au jardinage dans Berlin. C'est d'ailleurs dans le jardin aux princesses qu'elle m'avait donné le deuxième entretien dont est issue cette remarque. C'est non sans tristesse que j'ai appris son décès en avril 2017.

« Berlin est un laboratoire pour l'entrepreneuriat de ZN, Berlin a de l'espace. »<sup>79</sup> (Stadtentwicklung, 2007, 17)

La sénatrice présente la capitale comme un lieu aux ressources foncières propices à l'instauration d'utilisations temporaires et intermédiaires, par la richesse des terrains inoccupés. Leur taille, leur nombre et leur situation sont écrits comme autant d'atouts (SenStadt, 2007, 17). Selon elle, la capitale offre une multitude d'opportunités spatiales qui ne doivent plus être vues comme des discontinuités urbaines mais comme la possibilité de mettre en avant Berlin comme une ville créative voire de relancer son développement économique et de stabiliser des quartiers en crise. La sénatrice conclut ainsi son propos de manière emblématique ;

« les friches et les espaces inutilisés ne sont pas des contraintes mais plutôt une condition pour restructurer [la ville]. Ils sont les espaces du futur, les champs d'expérimentation et d'apprentissage de la ville de demain. Ils sont une partie de la richesse de cette ville. Sur ce sujet, ce livre peut servir de contribution pratique. »<sup>80</sup> (Stadtentwicklung, 2007, 18)

Le propos oscille donc ici entre deux éléments leviers des ZN ; d'un côté l'opportunité de faire de Berlin une ville créative, et en même temps la possibilité de restructurer des quartiers en décroissance urbaine. Toutefois, la dimension de décroissance de la ville n'est pas abordée véritablement dans cet avant-propos, le surplus d'espaces est ici analysé comme la résultante d'un changement structurel vague ('*Strukturwandel*') et de l'histoire mouvementée de la ville. Cette logique binaire est présente dans le reste de l'ouvrage. Découpé en trois sections principales ; une description du phénomène, des témoignages et des éléments pratiques, cette parution laisse une large place à la dimension potentiellement créative des ZN. Ainsi, dès la page 24, le cœur de cible à atteindre est annoncé ; les jeunes créatifs ('*junge kreative Menschen*') :

« La gestion stratégique du foncier potentiellement disponible fait partie des tâches fondamentales du développement urbain. Avec l'utilisation temporaire du potentiel foncier à travers des pionniers entrepreneuriaux, l'économie créative berlinoise espère pouvoir obtenir une interface rentable avec le secteur économique déjà établi. Le secteur immobilier également attend des ZN qu'elles donnent une impulsion pour le développement de bâtiments et terrains provisoirement sous-utilisés voire non-utilisés. Les ZN sont des laboratoires de transformation et des « possibilités spatiales » personnelles dans la ville. Les activités sociales qui prennent place dans les espaces libres peuvent tout aussi bien contribuer à stabiliser les quartiers. Le soutien aux utilisations temporaires se présente comme une stratégie de transformation urbaine. »<sup>81</sup> (Stadtentwicklung, 2007, 24)

Ce n'est que quelques pages plus tard que la situation de décroissance urbaine de Berlin est décrite, et encore, par citations interposées et contextualisées au moment du Berlin divisé. Le contexte démographique du Berlin actuel est alors abordé sous l'angle de la stagnation et du vieillissement.

---

<sup>79</sup> „Berlin ist ein Labor für das Unternehmen Zwischennutzung, Berlin hat Raum.“

<sup>80</sup> „Brachen und ungenutzte Räume sind nicht Zwang, sondern Bedingung für Umstrukturierung. Sie sind Zukunftsräume, Lern- und Experimentierfeld für die zukünftige Stadt. Sie sind ein Teil des Reichtums dieser Stadt. Dazu kann dieses Handbuch einen praktischen Beitrag leisten.“

<sup>81</sup> „Die strategische Steuerung vorhandener Flächenpotentiale ist die originäre Aufgabe der Stadtentwicklung. Mit der temporären Nutzung räumlicher Potentiale durch unternehmerische Pioniere verbindet nicht zuletzt die Berliner Kreativwirtschaft die Hoffnung auf profitable Schnittstellen mit etablierten Ökonomien. Auch die Immobilienwirtschaft verspricht sich von Zwischennutzungen Entwicklungsimpulse für vorübergehend unter- bzw. nicht genutzte Flächen und Gebäude. Sie werden zu Laboren der Transformationen und zu persönlichen „Möglichkeitsräumen“ in der Stadt. Ebenso können die auf den Freiraum bezogenen, sozialen Aktivitäten zur Stabilisierung von Quartieren beitragen. Die Förderung von temporären Nutzungen bietet sich als eine städtische Transformationsstrategie an.“

Dans cette parution toujours, l'enjeu de construction d'une image de ville créative est encore plus évident dans l'entretien mené avec Tanja Mülhans, cheffe de projet (*Referentin*) pour l'industrie du film et des médias au service municipal pour l'économie, le travail et les femmes :

« Londres, Paris, Milan – ce sont nos modèles internationaux. Le but de l'administration municipale est de lier le potentiel créatif [de la ville] et la croissance économique. Ainsi, nous utiliserons de manière optimale nos ressources par rapport aux autres métropoles. »<sup>82</sup> (Stadtentwicklung, 2007, 134)

En effet, les ZN appartiennent d'autant plus à la ville qu'elles participent à sa définition comme haut lieu de la créativité. Encore une fois, une filiation est créée avec l'identité de la ville alors prônée ; une capitale culturelle et créative. Dans le chapitre de Bastian Lange, consacré aux aspects économiques de ces utilisations, le parcours de Rainer Regenscheid fondateur d'un bar de plage sur les bords de la Spree est pris en exemple. Il met en avant les conditions incroyables voire extra-ordinaires de Berlin comme lieu de créativité :

« ce n'est pas un business plan classique qui a permis à un débutant comme moi de créer, à partir de rien et comme par magie, un club aujourd'hui nationalement connu. C'est Berlin. »<sup>83</sup> (Stadtentwicklung, 2007, 136)

La capitale est alors présentée comme « la ville des espaces pionniers », comme l'indique un sous-titre. Bastian Lange fait remarquer que ;

« bien que paraissant incroyable, l'histoire fructueuse de Rainer n'a rien d'un cas isolé. Avec ses loyers particulièrement bas et ses multiples espaces disponibles, Berlin offre un sol fertile aux milieux créatifs. (...) La présence de personnes créatives avec du temps et qui développent des idées d'utilisations innovantes sur les espaces en surplus, est un phénomène qui peut être observé dans de nombreux lieux berlinois »<sup>84</sup> (Lange in SenStadt 2007, 136)

Opportunités sans précédent permettant de métamorphoser la considération de ces désormais anciennes discontinuités ou anomalies spatiales, les utilisations temporaires et intermédiaires ne sont pas pour autant considérées comme une nouveauté ou une rupture dans l'ordre urbain berlinois. À travers les exemples berlinois sélectionnés, une filiation avec le passé de la ville est faite, créant ainsi des continuités. En effet, influencés par les chercheurs d'Urban Catalyst, les auteurs commencent par rappeler, encore une fois, que ce phénomène n'a rien de nouveau dans les villes (SenStadt 2007 p21). Ils prennent ensuite en illustration de leur propos les exemples d'Amsterdam, Leipzig et Bâle, puis 43 exemples berlinois. Sont reconnus l'existence et le rôle de ces espaces temps et usages dans la ville que l'on cherche désormais à réintégrer dans des processus d'aménagements classiques. Les exemples pris sont ceux d'utilisations déjà établies et encore en cours, d'usages sur lesquels l'appellation de pionnier vient, *a posteriori*, être apposée. Certains projets existent même depuis plusieurs décennies voire avant la Réunification, allongeant d'autant les racines de la filiation (1981 pour « Kinderbauernhof am Mauerplatz »). Cette liste de 43 exemples très hétéroclites permet de mettre en avant un déjà-là qui aujourd'hui est reconsidéré par l'urbanisme et les acteurs classiques de l'aménagement comme un atout

---

<sup>82</sup> „London, Paris, Mailand – das sind unsere internationalen Vorbilder. Das Ziel der Senatsverwaltung ist die Verknüpfung von kreativem Potential und wirtschaftlichem Wachstum. Damit wir im Vergleich mit den anderen Metropolen unsere Ressourcen optimal nutzen.“

<sup>83</sup> „Es war nicht der klassische Businessplan, der es einem Multi Dilettanti wie mir ermöglichte, einen bundesweit bekannten Club aus dem Nichts zu zaubern. Es war Berlin!“

<sup>84</sup> „Die Erfolgsstory von Rainer Regenscheid klingt ungewöhnlich, ist aber kein Einzelfall. Mit billigen Mieten und überschüssigen Raumressourcen bietet Berlin einen besonderen Nährboden für kreative Milieus. (...) Das Phänomen, dass kreative „Zeithabende“ auf überschüssigen Raumangeboten neue Nutzungsideen entwickeln, ist in Berlin an vielen Orten zu beobachten.“

considérable et comme une pratique qui doit être davantage systématisée. *A priori*, le changement de perspective vient ici de la volonté d'intégrer ces usages et espaces-temps à l'aménagement classique de la ville, mettant en avant les conditions exceptionnelles, mais anciennes, de Berlin.

Remarquons qu'il nous a été impossible de retrouver la trace de ce Rainer Regenscheid au parcours si exceptionnel, et que la série de pionniers berlinois est loin de connaître un avenir radieux ; alors que le pionnier, dans la définition de Urban Catalyst, est la ZN qui devient permanente, sur les 43 exemples berlinois donnés dans la parution, au moins 10 ont fermés, laissant la place à des immeubles sans aucun rapport avec la ZN initiale. Cela ne signifie pas pour autant que les ZN restantes sont, quasiment 10 ans plus tard, consolidées. La parution de l'ouvrage n'a pas eu pour effet de protéger ces projets pourtant donnés en exemples. C'est d'autant plus vrai que certains acteurs de ces utilisations ne connaissaient pas cette parution au moment où nous les avons rencontrés, c'est du moins le cas des tenants du Pony Bar. De plus, les exemples cités ne sont pas toujours la panacée des ZN. Ortwin Rau, le fondateur du YAAM, une ZN alliant sport, musique et art en vue d'intégrer les populations africaines arrivées à Berlin, décrit<sup>85</sup> les déménagements successifs de son projet comme un nomadisme forcé, voire une malédiction ('*Flur*'). Pour lui, il s'agissait finalement d'une *Zwangszwischennutzung*, c'est-à-dire d'une utilisation temporaire contrainte, à la précarité subie, représentant une charge importante ('*eine grosse Belastung*') puisqu'en 20 ans d'existence, la structure n'avait jamais eu que des baux de quelques mois. Au moment de notre entretien, le YAAM venait d'emménager sur les vestiges du club Maria et bénéficiait d'une plus grande stabilité. Par la mobilisation d'habitants, d'élus du quartier dont Franck Schutz et des artistes de renommée passés entre ses murs, le YAAM bénéficie désormais d'un bail de 5 ans, renouvelable 5 ans. Cette stabilité est possible parce que le propriétaire de la parcelle est public ; il s'agit du *Liegenschaftsamt*, le service foncier de la Municipalité.<sup>86</sup> Ortwin Rau voit là un changement de politique du service, qui cherche désormais à préserver l'attractivité de la ville à travers ses lieux renommés et non à vendre au plus offrant.

Ce n'est pas l'expérience qu'a vécue Sarah Osswald<sup>87</sup> quelques années plus tôt. La fondatrice d'un camping 'Tentstation – Camping in central Berlin' à l'emplacement d'une ancienne piscine municipale à proximité directe de la gare, a connu six années de contrats d'un an (pour un montant de 30 000 euros par an) de 2006 à 2012. Le projet sur cet emplacement central avait été permis par une conjoncture favorable entre la mobilisation des habitants du quartier pour une réouverture de la piscine, des finances publiques insuffisantes pour permettre cette ouverture, des élections locales et la mise en service de la nouvelle gare à proximité. Le propriétaire public, le *Liegenschaftsfond*, avait donc permis une utilisation temporaire de cette parcelle de deux hectares, étant entendu qu'une telle utilisation – un camping – n'était de toute façon que tolérée par les services municipaux car en contradiction avec les documents d'urbanisme. En 2010, le terrain a finalement été vendu à un propriétaire privé pour un montant de 800 000 euros. Deux ans plus tard, le bail du camping n'était pas renouvelé. Bien que décrit comme une utilisation pionnière dans la parution de la municipalité et sur une parcelle publique, le projet n'a donc pas bénéficié d'une protection particulière des politiques et services, contrairement au YAAM quelques années plus tard. Ce qui renforce l'hypothèse avancée par O. Rau, à savoir une prise de conscience en cours de ces éléments comme étant des richesses de Berlin en danger.

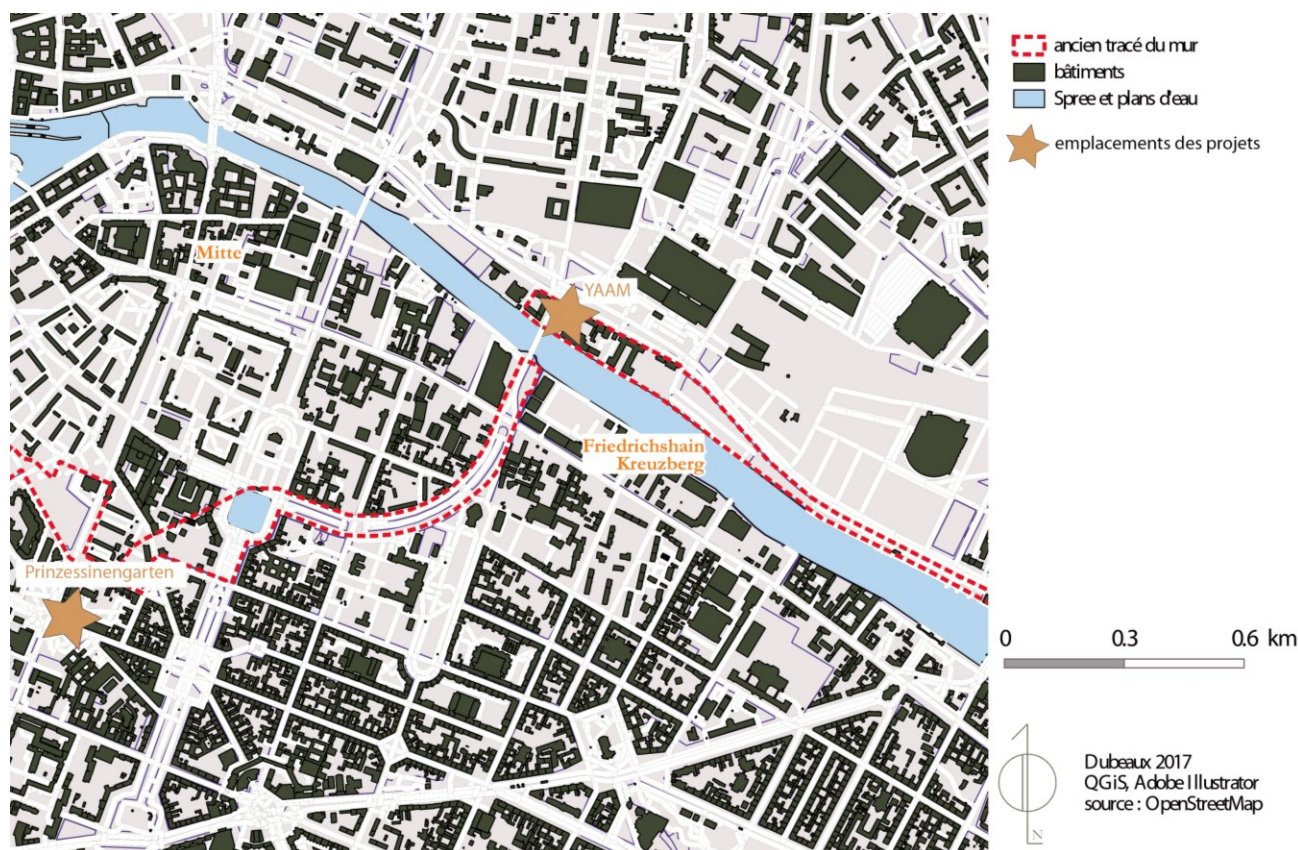
---

<sup>85</sup> Entretien du 30.08.2015

<sup>86</sup> Les parcelles et bâtiments publics n'étant plus utilisés par les administrations locales sont repris par ce service. Au départ, plutôt dans le but de vendre ces biens. Malgré nos demandes répétées, nous n'avons malheureusement jamais réussi à obtenir un RDV avec le *Liegenschaftsfond* de Berlin.

<sup>87</sup> Entretien du 27.08.2015





Plan 9 : Emplacements du YAAM et de Prinzessingarten

Reste que ce plan actuel de sauvegarde est plus lié à des actions sporadiques et partielles. À quelques centaines de mètres du YAAM se trouve en effet le *Prinzessingarten* parfois traduit « le jardin aux princesses », dont le statut reste précaire. Installé tardivement sur une parcelle en friche du liséré du mur, le projet essuie tout d’abord des refus d’autres propriétaires, par peur que leur projet fonctionne, comme nous l’explique l’un des deux fondateurs, Marco Clausen.<sup>88</sup> Il faut dire que leur recherche d’un lieu date de 2009, à une époque où Berlin commence à voir sa courbe démographique s’inverser et donc son marché immobilier redémarrer. Les deux acolytes accèdent finalement à cette parcelle par le biais de l’élú local Franz Schutz – le même facilitateur que dans le cas du YAAM – qui les introduit auprès du *Liegenschaftsfond* :

« Il [Frank Schulz] nous a dit ; « allez déjà voir le Liegenschaftsfond avec cette recommandation de moi, en tant que maire du quartier, je veux que ce projet y prenne place, et demandez-leur la parcelle à Moritzplatz. » »<sup>89</sup> Entretien du 26.08.2015 (8’30-8’40)

Toujours est-il qu’au moment de la parution de la Municipalité en 2007, les ZN semblent être un moyen d’aménagement prometteur sur fond de marché immobilier et foncier détendu. La parution de la Municipalité ne pouvait alors rester sans suite, il fallait transformer l’essai ; d’un rôle purement d’observateurs, la Municipalité tente de formaliser des ZN comme outils d’aménagement.

<sup>88</sup> Entretien du 26.08.2015

<sup>89</sup> „er hat uns gesagt, gehen schon zu dem Liegenschaftsfond mit einer Empfehlung von mir, ich sozusagen als Bezirk Bürgermeister ich will es im Bezirk es anlegen, und fragen sie nach der Fläche an Moritzplatz“

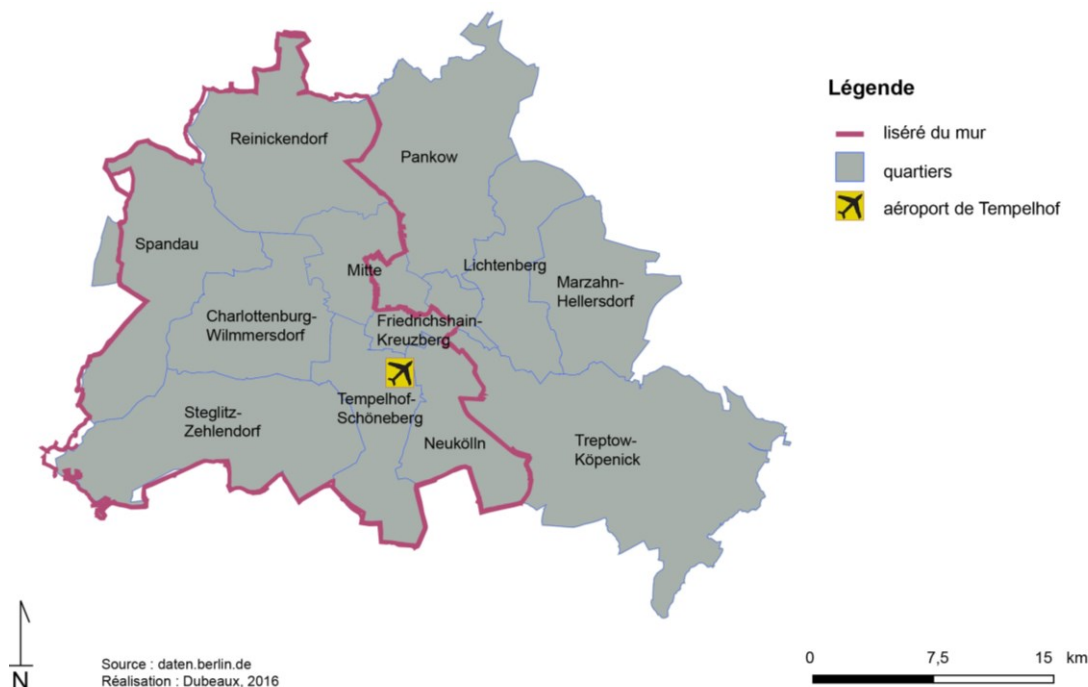
## I.2. L'ancien aéroport de Tempelhof

À la fin des années 2000 et dans les années 2010, l'ancien aéroport de Tempelhof fait l'objet d'une expérimentation sans précédent relative notamment à la volonté de faire des ZN des instruments d'aménagement. Situé en plein cœur de Berlin et à la confluence de quartiers en profonde mutation, l'aéroport de Tempelhof est un vaste espace de 380 hectares (dont 330 de plaine). D'abord fermé en 2008, il est rouvert au public le 8 mai 2010, accompagné d'un aménagement *a minima* puis rapidement de la mise en place de ZN. Le 25 mai 2014 a cependant lieu un referendum provoqué par la population, referendum qui débouche sur l'inconstructibilité totale du champ et met un terme au projet d'aménagement.

Pour bien comprendre les enjeux qui entourent cet espace, un détour contextuel est ici primordial ; l'aéroport est en effet déjà un lieu aux connotations historiques fortes et s'insère dans des quartiers connaissant une décroissance urbaine forte. Puis nous verrons les modalités et limites de la mise en place des ZN pour ensuite revenir sur le référendum de 2014 qui promulgue l'entière inconstructibilité du champ. Cet aspect fait toujours l'objet de controverses aujourd'hui, où l'afflux de réfugiés est en partie instrumentalisé par la municipalité pour ne pas respecter ce vote.

### I.2.1. Un lieu historique au cœur de quartiers alors en difficultés<sup>90</sup>

L'aéroport de Tempelhof s'inscrit dans un des espaces urbains les plus chamboulés de Berlin : inséré entre les quartiers de Tempelhof-Schöneberg, de Neukölln et de Friedrichshain-Kreuzberg, il fait partie aujourd'hui du *Berliner Ringbahn*, c'est-à-dire de l'espace central délimité par l'équivalent d'un RER, le *S-Bahn*.



Carte 21 : Situation de Tempelhof dans Berlin

<sup>90</sup> Certaines analyses avancées dans ce cas d'étude ont fait l'objet d'une publication (Dubeaux et Cunningham-Sabot, 2016)

À l'époque de la séparation, il appartenait à ces espaces au pied du mur, à ces espaces marginaux et marginalisés, de par leur situation spatiale et sociale. Cette marginalité perdure dans les années 1990, comme le décrivent en partie Häussermann et Kapphan (2013). À propos du quartier de Neukölln, et plus particulièrement de sa partie nord où est implanté l'aéroport, les auteurs notent l'importance des taux de chômage, qui de 16,6 % en 1995 atteint 24 % en 1999. Les habitants, en particulier les jeunes et les étrangers, y vivent dans des conditions extrêmement précaires, et dépendent d'aides sociales importantes. Ainsi, l'aide la plus élevée existant à l'échelon national est perçue par 8,5 % de la population de Neukölln en 1995, et 13,5 % en 1998. Cet accroissement s'explique par la présence importante d'ouvriers perdant leur emploi, en lien avec les fermetures d'usines au sud de Neukölln.

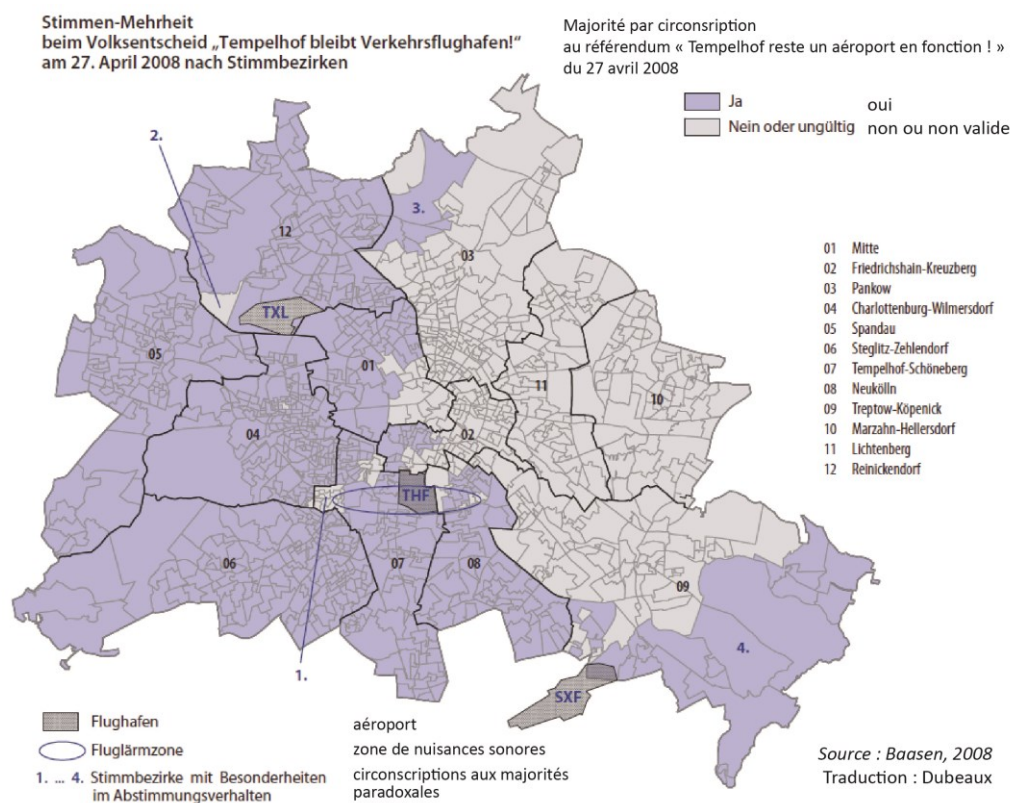
Il existait aussi une mobilité importante et très sélective au détriment du quartier, encore une fois, en particulier de sa partie nord où, entre 1994 et 1997, environ 18 % de la population, soit un résident sur six, part chaque année y compris à destination de d'autres quartiers de Berlin. Ce sont surtout des personnes avec un emploi (4,4 %) et des familles avec de jeunes enfants (5 %), ce qui aggrave encore davantage les problèmes de chômage dans la population restante et captive. Enfin, à ces données préoccupantes se rajoute une crise immobilière : un taux de vacance assez élevé (environ 10 %) dans un quartier où les prix pratiqués sont bas (Häussermann et Kapphan, 2013). Cette fuite de population du quartier de Neukölln est visible jusqu'au début des années 2000, avec une stabilisation à partir de 2005 aux environs de 302 000 habitants jusqu'à la fermeture de l'aéroport en 2008. Le même processus, mais de façon moins intense, peut être observé dans les quartiers de Tempelhof-Schöneberg et de Friedrichshain-Kreuzberg, où, entre 1990 et 2003, la population diminue respectivement d'environ 8 000 et 6 000 habitants.

À la confluence de ces quartiers, l'aéroport de Tempelhof revêt également une signification particulière. Rendu caduc par sa situation géographique trop centrale et l'ouverture programmée du nouvel aéroport « Berlin Brandenburg International », il est fermé en 2008, mais non sans peine. Usant des ressorts allemands de la démocratie directe, un référendum est demandé par un ensemble d'habitants, majoritairement de Berlin-Ouest<sup>91</sup> et soutenu par les partis libéraux FDP et CDU, afin d'empêcher la fermeture de l'aéroport qui les avait ravitaillés lors du pont aérien entre juin 1948 et mai 1949.<sup>92</sup> Ne bénéficiant pas d'un quorum suffisant, le scrutin final n'est pas pris en compte. La spatialisation des votes montre toutefois une forte dichotomie correspondant à l'ancienne partition de la capitale, les votants de l'ancien Berlin-Ouest se prononçant pour le maintien de l'activité aéroportuaire, contrairement aux votants de l'ancien Berlin-Est.

---

<sup>91</sup> La première étape pour le dépôt d'un référendum est une pétition recueillant en 88 jours la signature d'au moins 7 % des électeurs berlinois. Selon l'analyse de la municipalité berlinoise, en l'occurrence le Sénat, 171 730 signatures valables venaient des quartiers de l'Ouest contre 16 652 de l'Est.

<sup>92</sup> Le pont aérien a fortement marqué l'histoire berlinoise de la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Symbole d'affrontements indirects de la guerre froide, il s'agit du ravitaillement des Berlinoises de l'Ouest par voie aérienne lors du blocus des voies terrestres par l'Union soviétique entre juin 1948 et mai 1949.



Carte 22 : Spatialisation du vote par circonscriptions au référendum du 27 avril 2008

Cette spatialisation du vote illustre des éléments de tension forts autour du devenir du site. Elle laisse également présager la forte charge symbolique d'une friche qui est déjà plutôt, pour une partie de la population, un lieu défini comme identitaire, relationnel et historique (Augé, 1992). Au contraire, une autre partie de la population voit avant tout dans cet espace sa finalité aéroportuaire et donc son potentiel de nuisances. À cette situation urbaine préoccupante se superpose donc la trajectoire historique du site, particulièrement riche, mais qui révèle une frontière urbaine encore très présente.

Ce contexte esquissé, la libération de 386 hectares à la confluence de ces quartiers fragiles ne peut que poser question. Parallèlement, selon les élus berlinois, cet espace constitue une réelle opportunité foncière permettant à Berlin de briller, voire d'accéder au rang des grandes, des *global cities* (Sassen, 1996) ; « l'aménagement de Tempelhof est une opportunité centennale que nous envient de nombreuses villes »<sup>93</sup> déclarait la sénatrice R. Lüscher en 2010. L'utilisation du sol de Tempelhof, par les références historiques que le site véhicule mais également les différentes visions de son avenir, devient donc un enjeu stratégique pour la ville. L'aménagement du site nécessite alors d'amples réflexions tandis que le contexte de décroissance urbaine ne permet pas une remobilisation rapide de ce foncier.

### I.2.2. De la fermeture du site à la mise en place de ZN

<sup>93</sup> Déclaration de la sénatrice Regula Lüscher : « Die Gestaltung des Tempelhofer Feldes ist eine Jahrhundertchance, um die uns viele Städte beneiden (Ulrich, 2010). »



En 1998, à l'occasion d'ateliers prospectivistes sur l'avenir de Tempelhof à l'horizon 2020, les architectes suisses D. Kienast, G. Vogt et B. Albers avaient esquissé des perspectives d'aménagement pour l'aéroport.



Plan 10 : Plan d'aménagement de Tempelhof en 1998 selon Kienast, Vogt et Albers

Source : *Standorteinbindung Zentral- und Landesbibliothek, Senat für Stadtentwicklung und Umwelt, n.d, 38*

Lorsque la fermeture du site tend à se concrétiser, l'esprit de ce plan subsiste ; la préservation du centre comme espace vert et la construction du pourtour. Il est complété par quelques velléités internationales : une exposition internationale d'architecture, prévue pour 2017 et une exposition internationale d'horticulture en 2020 sont mentionnées par les pouvoirs publics, sans que le processus ni la fonction finale du site ne soient très clairs.



Plan 11 : Plan conceptuel sur le devenir de Tempelhof en 2005

source : *Parklandschaft Tempelhof, Senat für Stadtentwicklung und Umwelt, 2010, 109*

Le service municipal d'aménagement urbain organise alors des ateliers avec trois bureaux d'études berlinois. On retrouve : Urban Catalyst, Raumlabor et mbup. Leur rôle est de définir une stratégie et un projet pour Tempelhof, projet qui se pense avant tout comme un processus. Les ZN semblent alors le bon instrument pour élaborer le plan dans une dynamique et une coproduction avec les habitants.

En 2007, les événements s'accroissent avec d'une part des ouvertures partielles de la plaine mais aussi des discussions sur internet ; durant huit semaines, de fin mai à fin juillet 2007, est lancée par la municipalité une première discussion en ligne. Les habitants peuvent y proposer leurs idées pour le futur de Tempelhof. Près de 32 000 personnes visitent le site et 900 idées sont déposées. Elles sont ensuite classées par thématiques et soumises à un deuxième temps de discussion en ligne, d'une durée de quatre semaines à l'automne 2007. Émergent plusieurs sujets phare (la nature, le sport, l'économie créative et l'habitat). Parallèlement, des ateliers sont mis en place sur l'aménagement du site mais dans une vision évolutive avec un focus sur la mise en place de ZN. Deux commissions dites d'experts se réunissent fin novembre. Elles sont organisées par les trois bureaux d'études, Urban Catalyst, Raumlabor et mbup, et par des techniciens de la municipalité déjà mobilisés dans la parution de 2007. Ces experts, au nombre de 50, sont principalement berlinois – quelques-uns viennent d'Hambourg, d'Amsterdam et de Bâle – ce sont à la fois des initiateurs de ZN, des artistes, des architectes et géographes concourant à la mise en place de ces projets et souvent déjà présents dans la parution de 2007. Les ZN font alors partie prenante du processus d'aménagement de la plaine, en lien avec un marché immobilier et foncier plutôt détendu ;

« En raison de la demande modérée sur le marché berlinois du logement et de celui de l'industrie et, étant donné la grandeur de cet espace à développer, c'est l'atelier de travail de Tempelhof qui a réfléchi à un concept de développement intégré qui reconnaît les utilisations pionnières et les ZN comme génératrices et initiateuses d'activité urbaine et les utilise comme des instruments de développement du lieu. L'activation du lieu à travers des utilisations pionnières et des initiatives culturelles sera assorti de concepts de développements urbains et paysagers sur du long terme. Ce développement urbain intégré à Tempelhof appartient à une conception intelligente de la croissance, c'est-à-dire non pas comme une accumulation de masses de bâtiments mais plutôt comme une succession de densification d'activités, de programmes et de réseaux qui se traduit petit à petit par de la construction. »<sup>94</sup> *Parklandschaft Tempelhof, Senat für Stadtentwicklung und Umwelt, 2010, 115*

Ce lien entre la situation immobilière de Berlin et le développement de ZN sur le site nous est maintes fois confirmé, notamment par un des techniciens du service espaces verts de Berlin, en charge de Tempelhof ;

« ... il faut aussi dire qu'à cette époque Berlin ne connaissait pas encore le boom [immobilier] qu'elle connaît aujourd'hui, c'est-à-dire que le développement de Berlin avait un rythme moins soutenu et il était clair que la plaine ne pouvait pas être développée d'un seul coup mais petit à petit. »<sup>95</sup> Entretien du 13.08.2015

---

<sup>94</sup> „Angesichts der moderaten Nachfrage nach Wohn- und Gewerbeflächen auf dem Berliner Immobilienmarkt und der Flächengröße des zu entwickelnden Areals hat die Ideenwerkstatt Tempelhof ein Konzept zur integrierten Stadtentwicklung erarbeitet, welches Pionier- und Zwischennutzungen als Generatoren und Initiatoren städtebaulicher Aktivität erkennt und diese als Werkzeug für die Entwicklung des Standortes einsetzt. Die Aktivierung des Standorts durch Pioniernutzungen und kulturelle Initiativen wird mit langfristigen, städtebaulich – landschaftsplanerischen Entwicklungskonzepten verknüpft. Integrierte Stadtentwicklung in Tempelhof steht für intelligentes Wachstum, welches Stadtentwicklung nicht als stadtbaulich strukturierte Akkumulation von Baumassen versteht, sondern als sukzessive Verdichtung von Aktivitäten, Programmen und Netzwerken, die sich nach und nach auch baulich manifestieren.“

<sup>95</sup> „...man muss dazu sagen, dass zu dieser Zeit Berlin noch nicht diesen Boom hatte so wie heute, d.h die Stadtentwicklung hatte eine kleineres Tempo und es war klar, dass man das Feld nicht in einem Zug entwickeln konnte sondern nur sukzessive“

En 2008 cette dynamique est complétée par la tenue de forums tandis que la fonction aéroportuaire cesse le 31 octobre 2008. L'aménagement de Tempelhof est alors baptisé « la liberté à Tempelhof » ('*Tempelhofer Freiheit*'), dans une sémantique déjà usitée dans certains projets à Leipzig.

Plusieurs zones du site sont alors réservées à cette co-construction, au Colombiadamm au nord (zone 1), à proximité de l'Oderstrasse à l'est (zone 2) et au Tempelhofer Damm à l'ouest (zone 3). Les projets doivent appartenir à l'un des sept thèmes prédéfinis : « la nouveauté », « les énergies propres du futur », « l'intégration des quartiers », « le dialogue entre les religions », « le sport, le bien-être et la santé », « le savoir et la connaissance » ou « parc, jardins et agriculture urbaine ».

Peu de temps après la réouverture du site, le 8 mai 2010, un appel d'offre est effectivement lancé pour l'installation de ZN. En juillet, deux commissions jugent de la pertinence des projets. Une commission d'experts est composée de techniciens municipaux, de représentants des trois quartiers environnants et d'experts dans les domaines des ZN ou des thèmes prédéfinis. La commission politique réunit de hautes personnalités : la secrétaire d'État, la sénatrice directrice de la construction et le sénateur directeur des affaires économiques et de la finance. Vingt-cinq projets sur 138 sont sélectionnés et peuvent s'installer au début de l'année 2011 sur les trois zones consacrées, pendant qu'un deuxième appel à candidature est lancé dans le principe d'un appel annualisé. Conformément aux thèmes prédéfinis, la partie ouest est occupée par des activités relevant du jardinage, de l'apprentissage et de l'intégration. Les ZN Allmende Kontor, Rübezahl Garten, Stadtteilgarten Schillerkiez, Lernort Natur y sont les plus organisées et fonctionnent le plus ensembles. Certaines, comme Allmende Kontor, bénéficient d'une expérience dans le domaine des ZN et d'un réseau de financement national, la fondation Anstiftung & Ertomis qui soutient les initiatives de jardinage. Au nord, les projets artistiques, spirituels et sportifs que sont Jugger, nature Mini ART Golf, Stadtacker/stattAcker, Shaolin Tempel Deutschland, Dialog der Religiösen et Wohlfühlschneise – Integrale Medizin sont plus isolés et plus instables. Ils sont principalement le résultat d'initiatives individuelles. Enfin, à l'est se superposent des activités culturelles et économiques dont les interactions sont aussi assez faibles : le projet de théâtre Kultur Gate, les projets de coconstruction et de vulgarisation Arche Metropolis et Basis.wissen.schafft, les services de location de Steckdose Kreuzberg et de Teubert.



Plan 12 : Spatialisation des pionniers et ZN dans la plaine  
Issue du site officiel <http://tempelhoferfreiheit.de/>





Photo 3 : Les ZN et pionniers sur la plaine de Tempelhof, été 2015

Par sa taille de 320 hectares, et sa situation centrale, la plaine de Tempelhof constitue alors un champ d'expérimentation sans précédent comme le souligne avec regret l'ancienne coordinatrice des ZN ;

« Là [dans la plaine] on pouvait aussi essayer de mettre en place un autre processus plus que si on avait choisi un autre coin de la ville avec une autre idée de développement urbain classique. Il n'y a pas tant de lieux où l'on peut vraiment tester quelque chose en grand, n'est-ce pas ? »<sup>96</sup> Entretien du 27.10.2015 avec Inès-Ulrike Rudolf (18'05-18'15)

Le processus est lancé, l'expérience, sans précédent, doit permettre à la ville de se distinguer à l'international ; selon le site officiel de Tempelhof, mis en place pour le projet par la municipalité :

« L'usage spontané et non planifié d'espaces non bâtis est une caractéristique de Berlin. Jusqu'à présent, ces usages informels, jouant à la fois les rôles de pionniers et d'intermédiaires, n'étaient pas réellement associés à un processus de planification formel. C'est ce que la ville-État de Berlin cherche à changer avec l'idée de "processus pionnier", c'est-à-dire un processus ouvert qui, en cas de succès, transformera Tempelhof en un lieu exemplaire pour un développement urbain participatif »<sup>97</sup>

<sup>96</sup> „da kann man auch einen anderen Prozess ausprobieren mehr als in anderen Teilen der Stadt wo man andere Teile der klassischen Raumentwicklung gewählt hat. Es nicht so viele Orte gibt wo man wirklich in der Größe auch probieren kann, ja? Ich weiß was Pionierfelder sind und gucke mal was da passiert.“

<sup>97</sup> « The spontaneous and unplanned use of open spaces is characteristic of Berlin. Until now, these informal intermediate and pioneer uses were not involved in the formal planning process to any great extent. The State of Berlin is looking to change this status with its new "pioneer process" – an open process that, if successful, will transform Tempelhofer Freiheit into a model location for participative urban development. » <http://www.thf-berlin.de/en/get-involved/>

Mais dans les faits cette expérimentation n'est pas exempte de multiples tensions qui peuvent expliquer la mise en place puis l'issue du referendum de 2014 à savoir l'inconstructibilité totale du site.

### 1.3. Le passage à une simple occupation du sol

Les ZN pensées au départ comme des projets d'expérimentation sur le sol de Tempelhof afin de co-construire un projet d'aménagement sont progressivement vidées de ce sens. Nous allons en effet voir que petit à petit c'est un projet d'aménagement futur de plus en plus figé qui prédomine tandis que les ZN sont directement ou indirectement contrôlées plus qu'encadrées. Différentes raisons peuvent être avancées dans ce glissement ; politique avec les élections municipales, urbaine avec une résurgence forte qui change la valeur des sols mais également interne à la municipalité ; l'expérimentation de Tempelhof réunit autour de la table de nombreux services qui n'ont pas l'habitude de coopérer.

Comme nous l'avons vu précédemment, ces usages font en effet l'objet d'une sélection, y compris par la sphère politique, à partir des thèmes prédéfinis et en lien direct avec le projet final, ce qui laisse peu de place à l'expérimentation. C'est ce qu'exprime clairement un des documents du site :

« Le long de Tempelhofer Damm, où un quartier dédié à la formation est prévu avec la construction d'une bibliothèque centrale à rayonnement régional, les pionniers trouvent un espace où les projets font référence à la connaissance et au savoir. »<sup>98</sup>

De manière très emblématique, les ZN sont décrites sur le site internet officiel en ces termes :

« les perspectives d'utilisation sont dépendantes du plan d'aménagement ultérieur, c'est pourquoi elles sont limitées à 2014. La partie sud du site est le lieu d'implantation possible [...] de la bibliothèque régionale. Le plan d'aménagement d'ensemble prévoit à cet emplacement un quartier dédié à la formation. C'est pourquoi ce sont donc surtout des utilisations de nature culturelle et basées sur le savoir qui sont attendues. »<sup>99</sup>

Dans une inversion de la logique de départ, les ZN sont donc prédéfinies en fonction du plan d'aménagement dit définitif. Ce qui limite l'expérimentation. C'est également l'impression qu'ont progressivement les *Zwischennutzer* interrogés, notamment ceux d'Arche Metropolis :

« Il était devenu de plus en plus clair que ce modèle de concertation avec les habitants ne jouait plus aucun rôle, car c'était clair que le plan d'aménagement devait passer quoiqu'il en soit, puisqu'il existait déjà. »<sup>100</sup>  
Entretien du 04.08.2015 (22'55-23)

Et en effet, malgré les thèmes proposés, le but des ZN reste un peu flou entre d'un côté une expérimentation et de l'autre une occupation de l'espace. Les deux terminologies de pionnier et de ZN

---

<sup>98</sup> Issu du site de la municipalité Tempelhofer Freiheit, « entlang des Tempelhofer Damms, wo ein Bildungsquartier mit dem Neubau der Zentral- und Landesbibliothek geplant ist, finden Pioniere einen Platz, die das Leitbild Wissen und Lernen widerspiegeln ».

<sup>99</sup> „Die Nutzungsperspektive ist abhängig von den weiteren Planungen und deshalb bis 2014 begrenzt. Der südliche Teil des Areals ist der mögliche Standort für den geplanten, aber noch nicht beschlossenen Neubau der Zentral- und Landesbibliothek. Der Gesamtentwicklungsplan sieht an dieser Stelle ein Bildungsquartier vor. Deshalb sind hier vor allem kulturelle und wissensbasierte Pioniernutzungen willkommen.“ <http://www.thf-berlin.de/data-storage/archiv/pionierfelder/tempelhofer-damm/>

<sup>100</sup> „ist es nach und nach klar geworden dass dieses Modellprojekt für Bürgerbeteiligung keine Rolle mehr spielt, weil es war klar, dass diese Masterplan durchgezogen werden musste, da er schon existiert hat,“

usitées par Urban Catalyst et dans la parution du Sénat coexistent notamment sur les panneaux d'information de la plaine sans être vraiment explicitées.



Photo 4 : Les panneaux de la plaine  
source : [www.thf-berlin.de](http://www.thf-berlin.de)

Pourtant, selon le technicien de *Grün Berlin* que nous avons rencontré, il existait bien une différence entre les deux types sur la plaine ; les ZN sont alors pensées comme éphémères tandis que les pionniers sont finalement les ZN qui ont fait leurs preuves et pourront être intégrées dans la suite du projet d'aménagement ;

« La différence conceptuelle, comme elle a été pensée, est que les pionniers sont issus des ZN – je trouve ça aussi un peu difficile [à saisir], on aurait aussi pu voir ça autrement en sociologie urbaine mais l'idée est que des ZN viennent les pionniers »<sup>101</sup> Entretien du 13.08.2015 (15'00-15'20)

Cette catégorisation représente finalement une deuxième sélection une fois les projets installés sur la plaine. Reste que les zones dévolues aux ZN sont des zones constructibles qui nécessitent de toute façon le déménagement de ces projets, toujours selon notre interlocuteur de *Grün Berlin*. Lorsqu'ils étaient connus, cette double sélection et ce déménagement potentiel, ont été analysés par les *Zwischennutzer* comme des moyens de circonscrire les projets voire de les contrôler. Les ZN évoluent dans des conditions précaires en partie liées au site : sa dimension et l'absence d'arbres renforcent des conditions climatiques difficiles en cas de vent, de pluie ou de soleil. Elles ne bénéficient pas non plus d'aménagements ou de mesures facilitant leur implantation : difficultés juridiques inhérentes au code de la construction, responsabilité des sites et de leur propreté mais en même temps impossibilité de fermer les espaces pendant leur absence, manque de communication, horaires de fermeture (ce qui constitue un cas particulier pour un parc berlinois), infrastructures quasi inexistantes (ni eau, ni électricité), etc. À cela s'ajoute la nécessité de s'autofinancer et de payer des frais d'emplacement (un euro par m<sup>2</sup> soit 5 000 euros pour « Allmende Kontor » par exemple). Les questions de financement sont exacerbées par les durées très courtes des contrats : un an renouvelable, ce qui rend difficile la mise en place de partenariats. Cette fragilité renforce la capacité de pouvoir du gestionnaire *Grün Berlin*, tandis que les ZN peinent à s'organiser en réseau du fait de leur éparpillement sur le site et de la diversité de leurs usages. Enfin, l'ancrage territorial de ces ZN est symboliquement empêché par les conditions

<sup>101</sup> „Der konzeptionelle Unterschied, der gedacht ist, ist dass Pioniere herstätigen die Zwischennutzungen sind – ich finde es auch ein bisschen schwierig – man kann auch Stadtsoziologie sieht wurden sie noch anders sehen, aber die Gedanke ist aus Zwischennutzungen ist PP“.

d'occupation du sol : devant être à tout moment démontable, ces utilisateurs ne peuvent planter des arbres ou installer des structures en dur. Pourtant, à l'alinéa 4 du contrat signé entre Grün Berlin et la ZN Arche Metropolis (communiqué par cette dernière), les ZN et pionniers sont décrits dans un rôle actif, y compris dans le processus de construction. On peut en effet lire que ;

« C'est dans le parc de Tempelhof que pour la première fois des utilisations pionnières et des ZN ont été intégrées de façon volontaire comme pilotes du développement urbain participatif et dans un processus de planification urbaine. »<sup>102</sup>

Cependant, le moment où sont mises en place les premières ZN et utilisations pionnières sur la plaine coïncide avec l'arrivée d'un nouveau maire berlinois, Herr Müller, qui érige le besoin et la production de logements en une question prégnante. Le nouveau maire voit dans la plaine de Tempelhof une réserve foncière, les ZN et pionniers le dérangent, rien n'est donc fait pour faciliter leur implantation et le développement de projets innovants. Un entretien complémentaire mené en mars 2016 avec un haut technicien du service aménagement de la ville nous confirme d'ailleurs cette hypothèse.

Ces difficultés sont aussi liées à l'intégration de pratiques informelles dans la sphère de la planification publique par nature formelle. D'où certains conflits entre ZN et gestionnaires du parc, notamment avec la ZN Arche Metropolis. Le technicien de Grün Berlin explique ainsi ;

« ...mais cette flexibilité qu'exige un projet est compliquée à mettre en place dans les conditions de Tempelhof, ce qui a un peu frustré certains »<sup>103</sup> Entretien du 13.08.2015 (30'25-30'30)

L'incompréhension et le décalage croissants entre Grün Berlin et Arche Metropolis mènera d'ailleurs ces premiers à ne pas renouveler l'autorisation d'occupation de la ZN. Le glissement de ce qui devait être à l'origine une expérimentation à une simple occupation de l'espace est d'ailleurs inscrit dans la fin symbolique de l'appel à candidature. Alors qu'il devait être reconduit tous les ans, il est arrêté dès 2011 et les zones de ZN, qui devaient être au nombre de sept puis de quatre restent limitées à trois.

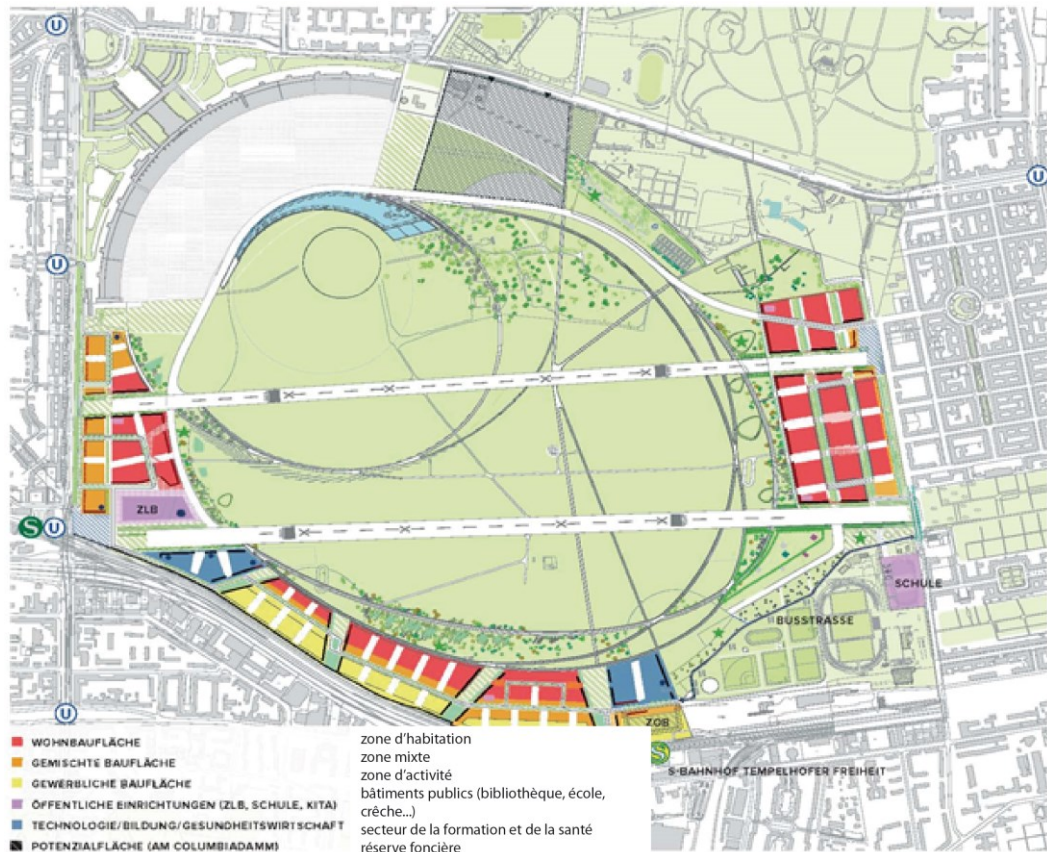
Parallèlement, le plan d'aménagement est progressivement figé par les différents services d'aménagement de la Ville pour aboutir à un parc au centre et à la construction des bords du site par des immeubles d'habitation, des industries, des bureaux et enfin par une bibliothèque à rayonnement régional (la ZLB). Ce plan n'a donc *a priori* aucun lien avec les ZN qui servent ainsi, à Tempelhof, de préparation éphémère et unilatérale à un programme voulant porter l'image berlinoise d'une capitale européenne et attractive. Il reprend finalement les fondements du plan de 1998.

---

<sup>102</sup> „Im Tempelhofer Park werden zum ersten Mal Pionier- und Zwischennutzungen als Treiber einer prozessualen und partizipativen Stadtentwicklung gezielt in einen städtebaulichen Planungsprozess integriert.“

<sup>103</sup> „aber diese Flexibilität die ein Projekt einfordert, ist es unter den Rahmenbedingungen hier im THF schwer umzusetzen, es hat bei jedem ein bisschen Frustration.“





Plan 13 : Plan d'aménagement de Tempelhof en 2013

source : [www.stadtentwicklung.berlin.de](http://www.stadtentwicklung.berlin.de)

Les ZN, dans ce cadre, fonctionnent donc comme des occupations de l'espace-temps de la friche et comme des outils de revalorisation foncière. Elles préparent peut-être aussi financièrement le passage au projet dit définitif et institutionnel du site en impulsant une revalorisation foncière du lieu. Leur effet levier, plus que l'accompagnement d'un quartier en difficulté vers une requalification, se fait donc au détriment de la population des quartiers adjacents. Elles peuvent ainsi être des outils de gentrification par la valeur qu'elles redonnent au lieu. Ce processus est d'ailleurs redouté dans les quartiers alentour, notamment Neukölln où des voix s'élèvent pour sensibiliser les personnes présentes et les nouveaux habitants. Par exemple, sur des affiches et tags dans le quartier et sur la ZN *Schillerkiez*, il est question des coûts habituellement pratiqués à Neukölln et notamment des loyers qui ne doivent pas être supérieurs à cinq euros le m<sup>2</sup>.



Photo 5 : Tracts dans les ZN à proximité du quartier de Neukölln sur la hausse des loyers, été 2015

Ce glissement entre la volonté de faire de Tempelhof la vitrine de l'expérimentation urbaine berlinoise et cet encadrement voire aseptisation des projets, prend peut-être également ses racines dans des tensions présentes avant même l'ouverture de la plaine. En effet, la fréquentation du site est rapidement importante (Maier *et al.*, 2012). Toutefois, les pressions autour de cet espace ne sont pas liées à un manque d'appropriation, mais au contraire à une demande accrue par une partie de la population d'ouverture du site. Cette revendication était perceptible dans l'action de plusieurs collectifs surtout ancrés dans les quartiers adjacents et de tous horizons politiques. C'est le cas des initiatives citoyennes (NachNutzung Tempelhof fondée en 2007 et Bürgerinitiative flugfreies Tempelhof fondée en 1986) ou encore du mouvement proche de l'extrême gauche Tempelhof für alle (Tempelhof pour tous) et de sa campagne « *Have you ever squatted an airport ?*<sup>104</sup> » qui s'est déroulée le 20 juin 2009. Tous revendiquent une cessation de l'activité aéroportuaire et une ouverture du site historique, revendication toutefois un peu anachronique car déjà annoncée par la municipalité.

Cependant, les nombreux mois qui s'écourent entre les premiers ateliers de 2007, la fermeture en 2008 et la réouverture en 2010 paraissent bien longs. Pour le chercheur N. Roskamm (2014), ils illustrent un glissement dans le rapport politique au site, la réouverture a ainsi été retardée ; normalement prévue en 2009, elle est reportée suite aux pressions de la filiale de gestion immobilière du *Land*, la Berliner Immobiliengesellschaft, officiellement pour des raisons de risques et de coûts. L'auteur observe alors une modification dans les discours :

« il devenait évident que le rapport à la plaine de Tempelhof avait complètement changé. Tout à coup, l'espace ne constituait plus un "énorme potentiel" pour le développement de Berlin (comme il était présenté avant la fermeture de l'aéroport), mais comme un lieu où l'on courait le risque de perdre tout contrôle<sup>105</sup>. » (Roskamm, 2014, 65)

En 2009, la plaine de l'ancien aéroport est complètement fermée au public et équipée de caméras de surveillance. On comprendrait que dans ce contexte de tensions, les ZN servent davantage et de plus en plus à un encadrement multiforme de la réappropriation de l'espace de la plaine de Tempelhof. Toutefois, parallèlement à cette première explication, des éléments d'analyses plus pragmatiques

<sup>104</sup> « Avez-vous déjà squatté un aéroport ? »

<sup>105</sup> « It became obvious that the Tempelhofer Feld perception changed completely. Suddenly the area no longer possessed a "huge potential" for Berlin urban development (as it was posted in the debate before the closure of the airport), but a place at risk of getting out of control. »



peuvent aussi être avancés ; d'une part une structuration interne difficile à mettre en place du côté de l'acteur public, d'autre part une résurgence urbaine forte concomitante à la réouverture du site.

En effet, le jeu d'acteurs évolue considérablement entre les études d'avant-projet dans lesquelles les ZN sont intégrées et la gestion des ZN présentes à Tempelhof. D'une part, Raumlabor, Urban Catalyst et mbup, c'est-à-dire les bureaux d'architectes spécialistes de la question et initialement mobilisés, sont progressivement mis à l'écart. L'organisation des ZN est alors prise en charge par l'architecte I.-U. Rudolf, présente depuis le début du processus par le biais de son bureau d'architecture. Elle représente cependant un poids moins considérable et est rapidement recrutée directement par 'Tempelhofer Projekt GmbH', l'équivalent français d'une société publique locale d'aménagement (SPLA) créée pour le projet d'aménagement du site. Le lien entre experts et acteurs de la municipalité s'étirole donc considérablement. Il est d'autant plus fragilisé que se greffent également des difficultés de structurations internes à la municipalité face à une façon de faire aussi nouvelle. Si Inès-Ulrike Rudolf remarque qu'en interne beaucoup de nouvelles choses ont été testées, notamment en termes de coopération, la superposition de Grün Berlin, le service gestionnaire des parcs à Berlin, et de la SPLA rend les missions des uns et des autres floues et mouvantes dans le temps : bien que Grün Berlin soit gestionnaire du parc, c'est à Tempelhof Projekt GmbH que Inès-Rudolf Ulrike est rattachée, mais c'est avec Grün Berlin que les contrats des projets sont signés. Les procédures sont d'autant plus lourdes et compliquées, comme en témoigne le technicien de Grün Berlin que nous avons rencontré ;

« C'était un peu sur-organisé, la flexibilité n'était pas compatible avec nos procédés, c'était hyper complexe. »<sup>106</sup> Entretien du 13.08.2015 (25'15-25-20) Braun

D'autre part, cette superposition des deux structures rend également difficile la définition du lieu ; s'agit-il finalement d'un parc ou d'une réserve foncière à court terme ? Selon N. Roskamm (2014), c'est bien le caractère de friche non bâtie de grande dimension qui est craint des pouvoirs publics, c'est sa particularité d'espace vide porteur d'incertitudes qui fait peur. Ou du moins elle dérouté les acteurs institutionnels. Alors que les *Zwischennutzer* interrogés insistent volontiers sur ces dimensions de vide ('*Leere*'), de nudité (*Kahlheit*), de vue (*Sicht*) où le ciel (*Himmel*) voire l'horizon sont visibles. La pasteur Elisabeth Kruse, responsable de la ZN *Dialog der Religion* décrit en ces mots ses premières impressions de la plaine, dont elle a eu un aperçu avant même que le lieu ne soit ouvert au public ;

« au début c'était une expérience grandiose, ce vide, ce très grand espace libre inutilisé sous un grand grand ciel »<sup>107</sup> E.K entretien du 25.08.2015 (09'27-09'35)

Et cette impression d'espace, ce ciel, traverse les groupes de personnes. Un dernier exemple emblématique pour l'illustrer est un petit film tourné par des collégiens à l'aide de J. Seedler sur la plaine peu de temps après l'ouverture. Il s'intitule symboliquement « Tempelhof, le grand rien » ('*Tempelhof, das grosse nichts*').

---

<sup>106</sup> „es war ein bisschen überorganisiert, die geregelte Flexibilität wurde unserem Verfahren nicht ganz gerecht, es war überkomplex“

<sup>107</sup> „das war am Anfang eine großartige Erlebnis, diese Leere, viele grosse freie ungenutzte Raum unter einen grossen grossen Himmel“



Photo 6 : Tempelhof sous la pluie, mars 2016

Parallèlement, ces descriptions rendent difficile la catégorisation du site – s’agit-il d’un parc, d’un champ, d’une friche, d’une réserve foncière ? - et sa prise en charge institutionnelle claire, rapide et efficace. Cela a autant d’impact sur la définition des attentes et possibilités des ZN, comme l’explique l’ancienne coordinatrice :

« Nous avons une crèche et une école, c’était tout à fait évident que les responsables [de ces structures] à Neukölln étaient également intéressés par la construction ultérieure d’une crèche et d’une école, comme projet de construction, et ces derniers ont commencé à développer ces projets avant terme. Et je pense qu’il y avait autrefois tellement de conceptions différentes dans ces projets, qu’il était impossible de trouver un compromis. Je sais qu’il y avait aussi entre Tempelhof Projekt et Grün Berlin des éléments de blocages, parce que comme je l’ai expliqué, Grün Berlin avait vraisemblablement pensé qu’il s’agissait d’abord de projets de loisir et de jardinage, et nous, au sein de Tempelhof Projekt, nous avons de tout autres usagers [en tête]. Nous avons voulu y développer un quartier de la connaissance pour la bibliothèque mais aussi tester de nouvelles formes d’habitat, par exemple des pavillons de deux étages ou des immeubles, et ça, ça n’allait pas avec [la conception de] Grün Berlin. »<sup>108</sup> Entretien du 27.10.2015 avec Inès-Ulrike Rudolf (58’00-59’00)

D’autant plus que se répercutent également des tensions internes, en dehors de Grün Berlin et de Tempelhof Projekt : pas moins de trois services ont en charge le devenir de Tempelhof ; le service I (*Abteilung I*) soit celui concernant les espaces non-bâti et verts, le service sur l’aménagement et la construction (*‘Abteilung II’*) et dans une moindre mesure celui relevant du transport (*‘Abteilung VII’*). Alors que le projet d’aménagement est longtemps flou et incertain, les intérêts parfois divergents des différents services deviennent de plus en plus visibles ;

« Ça a été une situation difficile, parce que les conflits internes aux différentes ressources étaient devenus évidents. »<sup>109</sup> Entretien avec un technicien du service II le 23.03.2016 (1’46’35-1’46-50)

Enfin, force est de constater que le site devient progressivement un enjeu politique de plus en plus marqué face à une résurgence urbaine et une pression foncière de plus en plus prégnantes. Inès-Ulrike Rudolf se sent ainsi dépassée par ces événements :

<sup>108</sup> „wir hatten eine Kita und eine Schule, das waren ganz klar die Träger aus Neukölln die später auch Interesse gehabt hätten, die Kita und die Schule zu bauen als Bauwerke und die jetzt angefangen haben vorweggenommen die Projekte zu entwickeln. Und ich glaube, da waren manche auch, dass es gab damals so unterschiedliche Vorstellungen auch zu diesen Projekten was das kann und was zueinander macht, und das konnte man gar nicht gelungen auflösen, ich weiss dass es gab auch zwischen Tempelhof Projekt und Grün Berlin sondern Blockade weil wie gesagt Grün Berlin eher wahrscheinlich angenommen hat es geht zuerst um Freizeit und Gartenprojekte und wir haben im Tempelhofer Projekte ganz andere Nutzer. Die haben ein Wissensquartier für die Bibliothek, und auch neue Bauformen testen wollen : also zwei Geschosse Pavillons oder Gebäude errichten und es geht mit Grün Berlin gar nicht.“

<sup>109</sup> „Das ist auch eine schwere Situation gewesen sein, weil die Konflikte innerhalb der verschiedenen Ressourcen sehr offensichtlich waren.“

« Mais il faut aussi dire au sujet de l'expérience des pionniers que déjà à la fin de l'année 2013 Tempelhof Projekt GmbH arrête et après c'est moi [qui prend le relais], que les deux premières procédures de pionniers ont été mises en place, et le plan intégré avec les projets des pionniers a été préparé avec eux [Tempelhof Projekt GmbH] qui arrête, parce que j'ai déjà... (...) et la pression immobilière, la pression pour construire a d'un coup pris une grande ampleur et, aucun idée, [il y avait] tellement d'intérêts pour cet espace que j'avais le sentiment de ne plus être vraiment la personne appropriée pour continuer à mener ce projet, parce qu'il est devenu limpide que ce serait reconstruit, mais ce n'est pas vraiment [une question] de personnes, d'une continuité à mener, d'un fonctionnement continu à mener, mais il s'agit plutôt bien souvent de structures qui changent et je pensais que oui, peut-être que ce serait bien si Grün Berlin en avait l'entière [responsabilité] (...), et alors, je pense que le referendum aurait été pensé un peu autrement »<sup>110</sup>  
Entretien du 27.10.2015 Inès-Ulrike Rudolf (4'30-5'30)

L'aéroport devient progressivement le symbole d'une lutte plus large des Berlinoises. Le référendum du 25 mai 2014 scelle une crise de confiance politique que les ZN aident plus ou moins à relayer et spatialiser sans en être pour autant à l'initiative. Ce vote marque également un attachement aux espaces libres pour la population et une opposition à la densification galopante que connaît la ville en lien avec sa résurgence urbaine. Il résulte d'un tel affrontement entre politiques et citoyens que le maire démissionne et que l'inconstructibilité de ce site gigantesque au cœur de Berlin est entérinée alors même que la Municipalité disposait de leviers de contestation ; comme nous l'explique le chef de service de l'aménagement et de la construction, l'inconstructibilité du site issue du referendum n'entre pas dans la procédure réglementaire des documents de planification (FNP et *Bebauungsplan*) seuls documents aptes à donner la destination des sols. Mais l'histoire de Tempelhof ne s'arrête pas là, l'arrivée importante de réfugiés dans une capitale déjà très attractive rend d'autant plus nécessaire la mobilisation du foncier public. C'est actuellement le levier utilisé par les acteurs politiques pour contourner l'issue du referendum en évitant les affrontements frontaux.

#### I.4. Éléments conclusifs berlinois

La mise en place de ZN par le biais des acteurs municipaux est donc une politique liée à la décroissance urbaine qui est remise en question par le nouveau contexte de résurgence actuel. L'expérimentation proposée à Tempelhof est finalement avortée devant cette croissance urbaine forte et son lot de nouveaux besoins concernant des logements et donc du foncier.

Le cas de Tempelhof pose toutefois une multitude de questions dont celle du portage interne aux services municipaux, portage parfois alourdi par le poids de l'enjeu et par la dimension de vitrine de grands projets pensés à fort rayonnement. Plus discrètement, l'action de personnes comme S. Raab de Coopolis semble avoir davantage porté ses fruits et fait évoluer les ZN comme instruments de gestion des espaces vacants voire de revitalisation d'un quartier ; dans une partie du quartier de Neukölln, les ZN ne sont en effet pas pensées pour durer éternellement mais sont directement mises en lien avec une potentielle consolidation de l'usage. La ZN est alors imaginée comme une étape. Toutefois, dans un cadre de résurgence urbaine forte accompagnée d'investissements fonciers et immobiliers potentiellement importants, les ZN sont aussi des éléments de fragilisation des propriétaires ; ne

---

<sup>110</sup> „Man muss aber auch sagen über das Pionierverfahren das war schon auch Ende 2013 aufgehört bei dem Tempelhofer Projekt GmbH nach bin ich, die erste zwei Verfahren des Pionierverfahren umgesetzt hat und so zu sagen integrierte Planung mit Pionierprojekte vorbereitet hat mit dem aufgehört (...). .. und der Wohnruck, Baudruck hat plötzlich dazu zugenommen und keine Ahnung so viele Interesse auf den Areale ich auch das Gefühl hatte, ich nicht mehr so gerade die richtige Personen es weiter zu machen weil es ganz oft zu dass rein kommt dass es wiederaufbaut aber das ist nicht wirklich die Personen die Kontinuität führt und in Dauerbetrieb führt sondern es geht jetzt ganz oft über den Strukturen man noch wechseln und ich dachte ja vielleicht ist es auch gut wenn es komplett an GB und sie machen jetzt es so bin rausgegangen und dann das Referendum auf den Tisch ein bisschen anders gedacht glaube ich.“

touchant que de très faibles loyers pendant plusieurs mois ou années, les besoins d'entretien des bâtiments ne sont pas toujours évidents à financer. Cela se solde souvent par la vente de leur bien. Est-ce également sur cette dynamique que sont structurées les ZN accompagnées par Leipzig ?

## II. Leipzig, des *Gestattungsvereinbarungen* comme moyens d'action dans une ville en décroissance perforée

La ville de Leipzig reconnaît relativement tôt sa situation de décroissance urbaine par rapport au reste de l'Allemagne. La Ville tente donc de formaliser de nouvelles théories urbaines – la ville perforée – et des instruments pour organiser et stabiliser les quartiers aux espaces vacants nombreux ; Leipzig est au début des années 2000 une des capitales de la vacance urbaine en Allemagne (*'eines der leerstadt Hauptstädte in Deutschland'*<sup>111</sup>). Ces instruments sont notamment les ZN. On peut remarquer ici que cette idée de stabilisation est aussi très proche des discours controversés de propagation de la décroissance urbaine ou de la théorie américaine de la fenêtre cassée.<sup>112</sup>

L'instauration de ZN à Leipzig procède donc de deux dynamiques antagonistes relatives à la décroissance urbaine et à sa gestion. D'une part, les ZN accompagnent de vastes plans de démolitions impulsés par le programme *Stadtumbau Ost* à partir de 2002. Il s'agit alors de gérer ou de faire gérer les espaces dits libérés par les démolitions de bâtiments. Les projets sont mis en place notamment avec l'aide du service municipal relatif au renouvellement urbain et à la construction (*ASW Amt für Stadterneuerung und Wohnungsbauförderung*). D'autre part, ce vaste plan de démolition proposé pour encadrer la décroissance urbaine provoque également la mise en place de ZN mais d'initiatives associatives et contre la démolition comme solution ; il s'agit cette fois de protéger des bâtiments voués à être démolis mais qu'une partie de la population souhaite préserver, notamment pour des critères patrimoniaux et/ou urbains. Par exemple, les *Wächterhäuser*, gardiens d'immeubles, cherchent alors à retrouver à ces immeubles une utilité hors d'un marché conventionnel grippé. C'est dans cette deuxième logique que sont mises en place des ZN reconnues *a posteriori* par la Ville. L'une comme l'autre des dynamiques résultent donc bien de la situation de décroissance urbaine que connaît la ville, mais elles illustrent également la difficulté lipsienne à trouver un modèle de gestion pertinent et accepté. Dans cette partie, nous analyserons donc dans un premier temps la mise en place et l'accompagnement de ZN par la municipalité. Puis nous verrons plus particulièrement le cas d'associations notamment celle des *Wächterhäuser* mettant en avant le poids des initiatives privées dans cette dynamique. Enfin, nous questionnerons en quoi ces deux procédés servent ou non la gestion de la décroissance urbaine et interrogerons les conséquences de la résurgence urbaine actuellement forte que connaît Leipzig aujourd'hui.

---

<sup>111</sup> Selon les propos de H. Lindenmann de l'association *Wächterhäuser* entretien du 21.10.2015

<sup>112</sup> Développée par James Q. Wilson et George L. Kelling en 1982 cette théorie défend l'idée qu'une vitre brisée va encourager la délinquance car donner le signal que ce bâtiment est abandonné.

## II.1. Des *Gestattungsvereinbarungen* comme instrument municipal

À la fin des années 1990, sont mises en place des ZN dans certains quartiers de Leipzig. L'architecte d'Urban Catalyst, Klaus Overmeyer remarque ainsi le caractère novateur de la cité lipsienne ;

« La gestion foncière active de la ville de Leipzig donne un exemple pour savoir de quelle manière stratégique les ZN, malgré des caisses vides peuvent-être intégrées au développement urbain »<sup>113</sup> (Oswalt, 2006b, 342)

Cette gestion se traduit par la mise en place de *Gestattungsvereinbarungen*, par le service ASW de H. Will. Dans les propos des techniciennes du ASW, le point de départ de cette installation est clairement la reconnaissance d'une perte importante de population. En revanche, le but ultime de l'édification d'une nouvelle stratégie urbaine est bien de retrouver une croissance de population et particulièrement de familles avec enfants. C'est de ces deux éléments qu'est issue l'accompagnement par la municipalité de ZN ;

« Nous avons une perte de population délorante et les bâtiments pouvaient, enfin la partie donnant sur la rue des immeubles datant du Gründerzeit ont été réhabilité pour des familles avec enfants. Et dans leur cour intérieure il y avait de vieux bâtiments d'activité qui n'étaient plus utilisés ; des garages, des ateliers majoritairement ou la partie arrière du bâtiment, et afin de créer un lieu attractif pour une arrivée de population dans ce bloc, nous avons débarrassés quasiment tous ces débris qui étaient dans ce secteur, on a aussi en partie subventionné et on a travaillé avec les propriétaires sur un plan d'ensemble des espaces libres. Et ce sont ce qu'ils appellent les *Gestattungsvereinbarungen* »<sup>114</sup> Entretien du 20.10.2015 avec les techniciennes du ASW (19'50-20'50)

Selon ces techniciennes l'enjeu était en effet de mettre en avant le potentiel qui existe sur ces territoires ;

« C'est une raison importante dans la mise en place des *Gestattungsvereinbarungen*, de cet instrument ; afin de donner une impulsion. Et dire ici il y a encore des possibilités de développement de ce territoire. »<sup>115</sup> Entretien du 20.10.2015 avec les techniciennes du ASW (28'20-28'35)

Ces contrats, les *Gestattungsvereinbarungen*, ne sont pas seulement des ZN contractuelles, elles sont régies par un contrat de droit public entre le propriétaire privé et la commune en vue d'une utilisation publique temporaire. Dans le cas de Leipzig ce type de contrat était prévu pour 5 à 10 ans renouvelables. Le rôle de la municipalité est alors vu comme celui de facilitateur entre des porteurs de projets et des propriétaires. Si le projet établi est bien public, des subventions sont prévues grâce aux nombreux programmes de subvention qu'obtient Leipzig ; *Stadtumbau Ost*, *Soziale Stadt* et le programme européen EFRE.

---

<sup>113</sup> „Wie sich Zwischennutzungen trotz knapper Kassen strategisch in die Stadtentwicklung einbinden lassen können, zeigt ein Beispiel für aktivierendes Flächenmanagement der Stadt Leipzig.“

<sup>114</sup> „Wir hatten einen wahnsinnigen Bevölkerungsverlust und die Gebäude konnten, also die Vorderhäuser von Gründerzeithäusern wurden saniert mit Familien und Kindern. Und die Hinterhöfe wo wir es gemacht haben, waren mit alten Gewerbebauten nicht mehr genutzt: Garage, Gewerbe... meistens oder Hinterhäuser und um eine attraktive Situation für diesen Bevölkerungszuwachs in dem Blocken zu erzielen, haben wir quasi diesem ganzen Schutt der in diesem Bereich war rausgenommen, haben das teilweise auch gefördert und man hat mit den Eigentümern einen gemeinsame Freiflächenkonzeption gearbeitet. Und das sind die sogenannte Gestattungsvereinbarungen.“

<sup>115</sup> „Das war ein Punkt warum wir die GV oder warum wir dieses Instrument benutzt haben, um eigentlich eine initiale Zündung zu bekommen. Und man muss sagen, hier liegt noch Potential da, um das Gebiet zu entwickeln.“

La municipalité communique largement sur cette entreprise tout d'abord via la campagne « des trous dans la ville » (*'Lücken in der Stadt'*) puis à partir de 2005 par la campagne « des espaces libres pour les rêves des citoyens » (*'Freiräume für Bürgerträume'*). Remarquons que cette dénomination visant le citoyen relève bien d'incitations municipales modifiant en profondeur la façon de construire la ville, ici décroissante (Giband et Siino, 2014).

Ces deux campagnes s'accompagnent d'une série d'informations juridiques sur la sécurité ou en cas d'incident, mais également sur les pratiques de jardinage notamment.



Photo 7 : Flyers des campagnes « des trous dans la ville » et des « espaces libres pour les citoyens »

Cette campagne est couplée à un site internet détaillé, permettant d'avoir également des informations sur les parcelles disponibles, leur taille, leur statut juridique et les personnes de l'administration à qui s'adresser. Le site reprend également les informations diffusées dans les brochures quant aux questions de sécurité, de contrats...etc. Enfin, les partenaires de ces projets sont listés, qu'il s'agisse de techniciens municipaux ou d'associations.

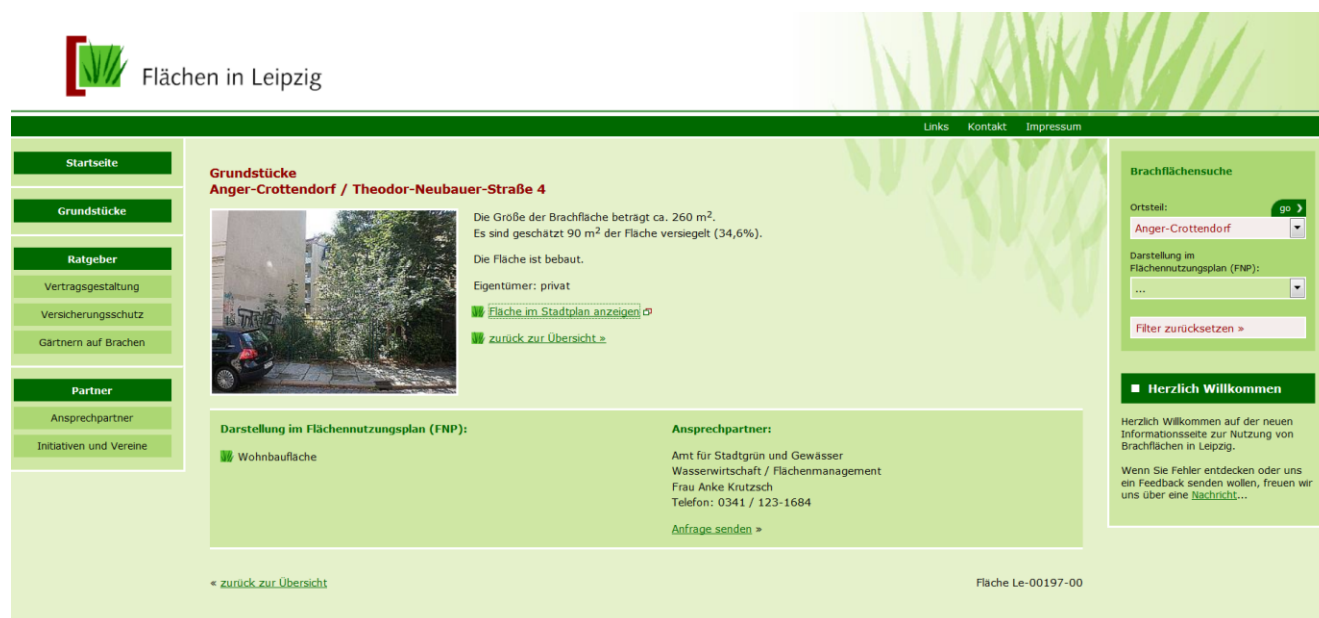


Figure 19 : Extrait du site internet « Flächen in Leipzig »

Selon le rapport sur les ZN du BBR, en 2004, déjà 95 contrats de ce type ont été conclus, ce qui représente 140 000 m<sup>2</sup>. En 2007, selon le service ASW, ce nombre passe à 140 contrats de ce type, ce qui représente 250 parcelles et 165 000 m<sup>2</sup> utilisés.



Remarquons toutefois que l'instrument que sont les ZN accompagne un nouveau discours sur la ville, discours résumé sous le slogan « une moindre densité mais plus de verdure » (*‘Weniger Dichte Mehr Grün’*). Certaines zones de démolitions sont alors utilisées pour restructurer une ville autrefois particulièrement dense, à la façon d'un baron Haussmann (Nelle, 2015). Dans la partie Est de Leipzig, le parc de Rabet est ainsi agrandi dans cette logique de dédensification et d'apport d'une nouvelle qualité de vie aux habitants.



Photo 8 : Le parc de Rabet, octobre 2015

C'est ce qui permet à la ville de s'insérer dans le discours émergent de l'écologie ; les ZN deviennent un atout pour la promotion d'une ville verte. Leipzig est d'ailleurs la ville où est adoptée en 2007 une charte européenne sur le développement durable des villes. Toujours est-il qu'on remarque déjà que cette politique n'est pas complètement exempte d'une pensée vers un retour de la croissance urbaine ; les ZN sont les instruments permettant de préserver des espaces constructibles et d'attendre le retour de la croissance urbaine. Cette attente est explicitement énoncée dans le cas de la brochure municipale sur les espaces libres dans le quartier Est de Leipzig ;

« Cette situation, la ville de Leipzig l'a reconnue et a développé, entre autres, un instrument pratique que sont les *Gestattungsvereinbarungen*, qui régit l'utilisation publique de parcelles privées pour un temps limité. Les « dents creuses » peuvent ainsi sortir temporairement de leur « position d'attente » et rendre possible une dynamique de développement du quartier qui se fonde sur plus de verdure, moins de densité et ainsi amener plus de personnalité à ces quartier d'habitat. »<sup>116</sup> Bröschure Stadterneuerung neue Freiräume im Leipziger Osten, 2005, 9-12

La préservation d'un droit de construction est ainsi un des éléments primordiaux et indiscutables des ZN mises en place à Leipzig ;

« Au sujet de la ZN, nous avons dit, également aux propriétaires qui étaient engagés dans ce processus, qu'il s'agissait de mettre à disposition un terrain pour un temps déterminé et qu'ainsi on préserverait les

---

<sup>116</sup> «Diese Situation hat die Stadt Leipzig erkannt und unter anderem mit der Gestattungsvereinbarung ein Handlungsinstrument entwickelt, das die zeitlich befristete, öffentliche Nutzung von privaten Grundstücken regelt. „Baulücken“ können so aus ihrer „Warteposition“ temporär befreit werden und ermöglichen es, eine Entwicklungsdynamik im Quartier zu schaffen und mehr Grün, weniger Dichte und damit mehr Individualität in den Wohnquartieren zu etablieren.»

droits de constructions. Ça a toujours été le principe de base »<sup>117</sup> H. Will entretien du 23.10.2015 01'10-01'25

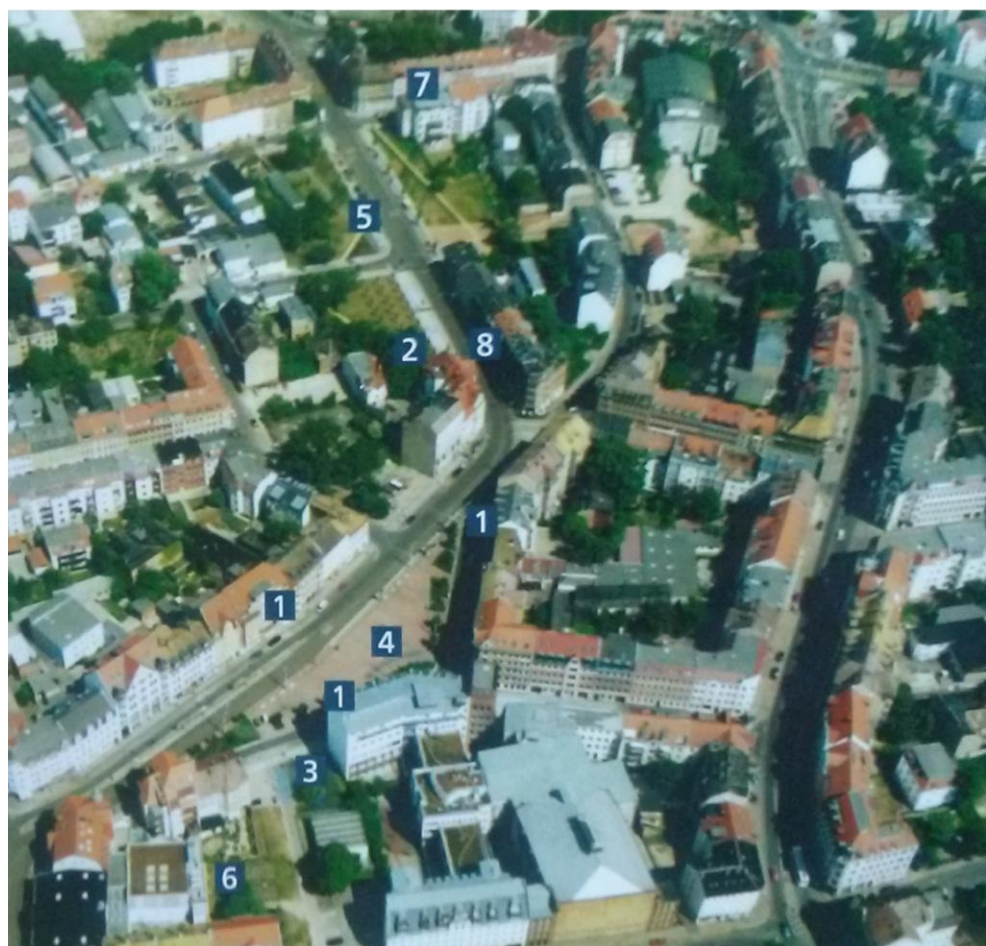
Enfin, à l'image de la ville verte est également associée l'image d'une ville empreinte de liberté. Dans les campagnes relatives aux ZN revient régulièrement la terminologie de Leipziger Freiheit, comme quelques années plus tard à Berlin (« Tempelhofer Freiheit »). Selon le groupe de recherche réuni autour de P. Oswalt, il s'agit ici d'une campagne de marketing débutée en 2001. L'usage commun du terme est ici intéressant à relever.

## II.2. Les initiatives du quartier de Lindenau

Parallèlement, d'autres initiatives prennent appui sur des ZN. Elles sont toutefois avant tout de nature associative puis soutenue par la ville. Ainsi, une autre campagne relative aux *Zwischennutzungen* a cours au début des années 2000, mais elle est circonscrite au territoire de Lindenau. Il s'agit de l'opération 'maintenir la ville' ('*Stadthalten*') qui est menée sous l'impulsion de l'association culturelle « Leipziger Jahresausstellung e.V » ; durant l'été 2003, 8 installations artistiques sont disposées le long de l'axe Kuhturmstrasse du quartier. Elles sont financées par le programme européen Urban II, des financements de la municipalité et des partenaires privés pour un total de 250 000 euros.

---

<sup>117</sup> „Bei der Zwischennutzung es ist so, dass wir gesagt haben, auch den Eigentümern die daran beteiligt waren ein Grundstück für eine bewusste Zeit zur Verfügung zu stellen, so dass sie das Recht auf Bauland behalten. Das war immer die Grund Aussage.“



- 1** Dreiecksgeschichten
- 2** 33 Linden
- 3** Stadtpark
- 4** Übertragung
- 5** Liegen ist gebührenfrei
- 6** Tapetenzimmer
- 7** und die Genarien, die waren genauso traurig
- 8** Kollektion Lindenau

Figure 20 : Spatialisation des installations artistiques du projet Stadthalten  
 Issue de la brochure municipale prêtée par C. Nuss de l'association du quartier Lindenau

C'est dans ce quartier que se structure un an plus tard l'association Haushalten, responsable, entre autres, du programme *Wächterhäuser* qui visait à préserver des bâtiments voués à la démolition en les occupant légalement par le biais de ZN. Comme nous l'explique un de ses membres,<sup>118</sup> l'association est en effet fondée en 2004 en réaction à la dynamique de démolitions du programme *Stadtumbau Ost* et réunit actuellement 10 bénévoles, surtout des architectes ou des universitaires. L'enjeu est de sauver les bâtiments de la démolition car ils ont un rôle patrimonial ou urbain par exemple de rempart contre le bruit. L'association développe avec les propriétaires et des potentiels utilisateurs un concept d'utilisation régi par un contrat limité dans le temps (souvent 5 ans) qui stipule également quelques obligations du propriétaire ; le lieu doit pouvoir être fermé, avoir accès à l'eau et l'électricité. Les utilisateurs eux s'engagent sur un concept d'utilisations et payent les frais de fonctionnement (eau, électricité...). Les contrats ne sont pas établis directement entre le propriétaire (privé essentiellement) et les utilisateurs du lieu mais avec l'association qui a ici un rôle primordial d'interface. D'autant plus qu'à Leipzig de nombreux propriétaires habitent loin – les Allemands de l'Ouest avaient investi de manière importante notamment à Leipzig au moment de la Réunification – l'association permet donc aux utilisateurs d'avoir un interlocuteur directement sur place et travaille en coopération étroite avec les services de la ville (ceux relatifs à la planification et au logement). Au moment de l'entretien 18 projets de *Wächterhäuser* étaient en cours. L'association a cependant diversifié son action ; alors qu'elle est, au départ, fondée pour la conservation de bâtiment quel que soit l'usage – légal – de celui-ci, l'association se focalise aujourd'hui davantage sur les usages de ces lieux dans une perspective plus

<sup>118</sup> Entretien du 21.10.2015 avec H. Liebmann



longue. Il s'agit par exemple des *Aushäuser* où l'habitat domine et qui prennent davantage d'importance que dans le passé, ou encore les *Atelierhaus* qu'ils développent depuis peu dans des espaces plus industriels en lien avec des activités artistiques.

Enfin, ce quartier est également connu pour son réseau de jardins partagés dont les premières implantations datent de 2004, également par le biais de *Gestattungsvereinbarungen* et parallèlement à la dynamique des *Wächterhäuser* comme nous l'explique C. Weiss, une des fondatrices de ces jardins et membre active de l'association du quartier.<sup>119</sup> En effet, le premier jardin créé a pour effet d'intéresser un nombre importants de personnes qui veulent faire quelque chose pour leur quartier. Pour reprendre ses termes ;

« En 2004, tellement de personnes se sont manifestées pour participer au développement des jardins participatifs (...) il y a eu un tel engouement en 2004 : 35 personnes disaient « Oh, donnez-nous des terrains, donnez-nous des maisons, on veut aussi faire ça, donnez-nous tout ça tout de suite »...« euh, ok, que fait-on ? nous ne sommes qu'une association d'habitants... »<sup>120</sup> Entretien du 16.10.2015 (08'35-09'00)

C'est alors l'occasion de co-construire quelque chose avec l'ASW. Selon notre interlocutrice, à la fin de l'année 2004, une douzaine de jardins et un atelier de réparation de vélos voient le jour dans le secteur de la *Josephstrasse*. Le développement du quartier est alors largement co-construit, notamment à travers des workshops entre les acteurs locaux, la ville et les propriétaires. En 2008, le premier jardin crée sa propre structure associative.



Photo 9 : *Nachbarschaftsgarten* de *Josephstrasse*, octobre 2015

L'ensemble de ces actions permettent une transformation profonde du quartier, qui glisse d'un espace en cours de désertification à un espace avec une certaine qualité de vie. Il est ainsi progressivement réhabilité et les dents creuses d'autrefois laissent place à des petits immeubles.

---

<sup>119</sup> C. Weiss, qui ne boit pourtant jamais de café, mais est connue pour son dynamisme débordant, est arrivée à Leipzig en 1997. Elle fait partie des personnes hyper actives qui ont fait changer le quartier. Elle habite notamment un immeuble réhabilité par ses soins et ceux d'un groupe de voisins actifs.

<sup>120</sup> „2004 selber haben sich noch so viele Leute gemeldet, die da mitmachen wollten (...) aus den Nachbarschaftsgärten; 2004 war eine solche Hype, es gab so viele Leute da, 35 sagen „Oh, Gib uns Fläche, Gib uns Häuser, wir wollen das machen, gib uns es sofort“... „hm was machen wir, wir sind Bürgerverein...“



Photo 10 : Évolution de Josephstrasse entre 2008 et 2016  
source : Goolestreet et photos personnelles



Mais c'est aussi ce succès qui menace ces utilisations. Comme le confirme H. Will, ces utilisations ont un vrai effet leviers qui permet la réhabilitation des quartiers et au final, lorsqu'il ne reste plus que quelques parcelles non réhabilitées, les ZN elles-mêmes finissent par être menacées. Investisseurs et promoteurs vont jusqu'à utiliser l'image des ZN dont ils prévoient la destruction. C'est le cas par exemple du promoteur DIMA au sujet du *Nachbarschaftsgarten* de Josephstrasse.



### Bildergalerie



Visualisierung von oben



Visualisierung Straße



Familienviertel



Kreativviertel



Modernes Viertel



Künstlerviertel

Figure 21 : Extrait de la brochure de Dima Immobilien

La Ville a peu de marges de manœuvre pour inverser les choses ; la plupart du temps ces parcelles appartiennent au domaine privé et sont constructibles. La Ville n'a alors aucune prise sauf si elle décide d'acheter ou si le document d'urbanisme déclassé les parcelles concernées. Mais il s'agit d'une procédure coûteuse, l'Allemagne, contrairement à la France, prévoit des mesures de compensations en cas de création de nouvelles servitudes urbaines.



Photo 11 : La trajectoire du Nachbarschaftsgarten de Josephstr.  
Images issues des archives du jardin et de Dima Immobilien

Toutefois, dans le cas du *Nachbarschaftsgarten*, ces complications actuelles sont aussi liées à des difficultés pour un grand nombre de ZNer à se projeter dans le temps. Lorsqu'ils s'implantent sur une parcelle, souvent tout reste à faire autour d'eux et il est encore peu envisageable que le quartier regagne de la population. Leur effet levier semble à lui seul justifier également leur présence, mis en exergue par de multiples pétitions. Ainsi, l'association de ce jardin avait l'occasion en 2013 de racheter une des parcelles où elle est implantée, 100m<sup>2</sup> à hauteur de 100 000 euros selon C. Weiss. La question n'a même pas été posée au sein de l'association, perdurant un statut rendu encore plus précaire par la résurgence urbaine lipsienne.



Les nombreux espaces libres ainsi utilisés dans le quartier sont donc aujourd'hui unis dans un réseau qui tente de protéger ces utilisations, le syndicat des espaces libres. Certaines parcelles du quartier ont ainsi été achetées pour préserver ces utilisations. Dans une rue adjacente, une pancarte explique ainsi que la parcelle de ce jardin a été rachetée à l'été 2014 par la fondation Edith-Maryon et l'association Stadtgarten H17 afin de préserver l'utilisation impulsée par une ZN.

On le voit, dans le cas de Leipzig, l'édification des ZN comme politique de gestion de la décroissance urbaine procède davantage d'une mise en attente en vue d'une croissance enfin retrouvée qu'un véritable changement de paradigme. Les ZN de Leipzig participent toutefois à la nouvelle identité de la ville et à son rayonnement. Elles bénéficient de la reconnaissance et de l'accompagnement de la ville. Est-ce également le cas à Halle, sa voisine ?

### III. Halle, des ZN exogènes

A Halle, la mise en place d'une politique relative à la décroissance urbaine est plus timide. La ville fait figure d'exception dans notre panel face à la problématique de l'insertion des ZN dans les politiques publiques de gestion de la décroissance urbaine. En effet, globalement la ville ne se saisit pas de cet instrument pourtant testé sur son territoire y compris par des réseaux d'acteurs actifs. Les ZN résultent surtout d'éléments exogènes plus qu'une auto-saisie interne.

Le premier exemple présent dans les publications sur les ZN est celui de l'Hôtel Neustadt initié par les architectes berlinois de Raumlabor et le théâtre de Halle en 2003 dans le quartier de grands-ensemble Halle-Neustadt. Les deux équipes se connaissent personnellement, de là est issu le projet d'occuper légalement pour quelques mois un des grands immeubles vides du centre-ville, immeuble appartenant à un Hambourgeois. Le théâtre étant fermé pour quelques travaux, l'idée est d'animer ce bâtiment vide avec un festival et d'y créer un hôtel pour quelques mois, avec l'aide de jeunes du quartier. Chaque chambre avait ainsi sa propre identité. L'enjeu est notamment d'accompagner un changement d'image de ce quartier alors surtout réputé pour ses taux de chômage record et ses néo-nazis ;

« Avec des ZN on peut faire à partir d'immeubles et de lieux vides quelque chose qui a du sens, et ainsi on peut parler d'autre chose à Halle que ce temps de commérage c'est-à-dire des chômeurs que les autres montrent du doigt, les personnes qui après la Réunification, avec le passage du socialisme au capitalisme ont soudain perdu leur travail et n'ont rien à faire et ont été viré de leur travail, et qui sont assis chez eux, ils étaient en même temps stigmatisés ; « tu as perdu [ton travail], tu es bête, c'est de ta faute », et ensuite les grands-ensembles qui étaient super du temps de la RDA, mais qui sont maintenant stigmatisés parce que c'est la banlieue, que là vivent seulement des restants, et soudain la valeur[des choses] changeant, tu y es et tu ne sais pas ce qu'il se passe. »<sup>121</sup> Entretien du 23.03.2016 avec Marcus Bader de Raumlabor (10'10-10'30)

L'enjeu est de faire le lien avec le passé, tout ce qui est parti, et en même temps la possibilité de réinventer ce lieu :

---

<sup>121</sup> „mit ZN kann man aus leeren Häusern und Orte mit Bedeutung machen, und damit kann man in Halle, mehr immer diese Zeitlauschen gesprochen, also die Arbeitslosen, der die andere Bezeichnen, also die Leute die aus dieser Wende aus Sozialist bis Kapitalist plötzlich ihre Beruf nichts zu tun hatten und raus geschmissen wurden aus ihrer Arbeit und im Haus sitzen, es war auch gleichzeitig stigmatisiert werden als „du hast es verloren und du bist doof, du bist auch Schuld“, und dann war auch diese Plattenbaugebiet der auch toll war zu dem DDR, aber jetzt es ist auch stigmatisiert als das ist die Banlieue, da wohnen einfach die Reste, also plötzlich wenden sich die Werte und du bist drin und du weißt nicht was passiert.“

« [il y avait] pour ainsi dire un vieil homme tout à fait banal qui avait les larmes aux yeux parce que c'était sa chambre ici et que c'était, enfin je crois, très émouvant...pour nous c'est une nouvelle opportunité, un potentiel, nous sommes...ce comportement par rapport à comment nous construisons le futur, et il y a aussi ce passé, aussi cette relation avec...avec la perte je crois, c'était autrefois super bien et maintenant tout est cassé, mais en même temps une telle ouverture, fraternité de voisinage, ce n'est pas seulement fermé et passé mais...ça peut être coconstruit, et je trouve ça aussi super important. »<sup>122</sup> Entretien du 23.03.2016 avec Marcus Bader de Raumlabor (29-29'15)



Photo 12 : Hotel-Neustadt  
Photo issue du site internet de Raumlabor

Les acteurs municipaux et locaux (Quartiersmanagement) concèdent à l'expérience de Hotel-Neustadt un vrai coup de projecteur positif sur le quartier ;

« Dans la presse ça a été beaucoup relayé, parce que bien sûr c'était une mise en scène spectaculaire. »<sup>123</sup> Tettrin, entretien du 20.10.2015 (27'50-27'55)

Toutefois, ils regrettent également le côté trop éphémère de ce type d'événements, mettant de côté des répercussions plus longues. Les deux techniciennes prennent ainsi pour exemple l'exposition du groupe de recherche réuni par P. Oswalt qui se déroule dans une gare de Neustadt mais qui n'empêche pas pour autant sa destruction. Cependant, l'action de Raumlabor n'a d'une part pas été totalement circonscrite au bâtiment et à un projet d'hôtel couplé à un théâtre. L'enjeu est bien ce travail d'image, de réinsertion dans la ville. Les architectes créent ainsi un guide constitué d'une part de petits essais mais également d'éléments sur l'histoire du quartier et sur ses projets futurs. Le guide contient enfin des parcours, étayés par une carte, permettant de découvrir le quartier. La municipalité ne donne pas pour autant suite à ce projet.

---

<sup>122</sup> „sozusagen ganz normaler älterer Mann, hatte irgendwie Tränen in den Augen hat, weil es war sein Zimmer hier, und es war, ich finde schon, sehr berührend, also für uns ist es eine tolle neue Chance ; ein Potential, wir sind so...irgendwie wie wir dieses Verhältnis für die Zukunft bauen, und es gibt auch diese Vergangenheit, also auch diese Verknüpfung von...auch von Verlust glaube ich, es war auch damals so ganz toll, und jetzt es ist so kaputt, aber gleichzeitig auch eine tolle Offenheit, und Nachbarschaft, dass es nicht nur zu und weg ist sondern dass man mitarbeiten kann und diese Begegnung finde ich total wichtig.“

<sup>123</sup> „In der Presse sehr stark aufgegriffen wurde, weil es natürlich eine spektakuläre Inszenierung war.“

De la même façon, des ZN sont installées au sein du centre-ville par le biais de l'IBA. L'expérience ne dure cependant que le temps du financement, ici le Jobcenter, l'équivalent de l'ANPE. La ville peine en effet à obtenir autant de financements que des villes comme Leipzig qui savent cumuler financements européens, étatiques et régionaux. On retrouve ainsi en plein centre-ville de Halle des espaces non-bâties en friche sur lesquels on peut encore distinguer des bacs de jardinage.



Photo 13 : Les vestiges d'une ZN mise en place dans le cadre de l'IBA dans le centre-ville de Halle, octobre 2015

Enfin, il nous faut parler de l'initiative de la Freiraumgalerie dont les interventions, qui ne sont pas des ZN, mettent en lumière la ville mais ne bénéficient pas pour autant du soutien municipal. L'initiative revient à Hendryk, qui pour son diplôme de fin d'études d'urbanisme en 2012, se met à la recherche de la rue au taux de vacance le plus élevé et de la ville au taux de vacance le plus élevé d'Allemagne, il s'agissait alors de Landsberger Strasse. L'association regroupe 10 personnes qui ont en effet mis en place dans le quartier très délabré de Freimfelde, à proximité de la gare, un festival de graffiti qui attire des artistes du monde entier. L'enjeu était de montrer le potentiel du lieu. Avec l'accord des propriétaires, d'immenses fresques sont ainsi peintes. Depuis 2013, ils essaient, avec l'appui d'habitants, d'établir une ZN sur une des parcelles non-bâties de la rue afin de mettre en place un point de rendez-vous dans le quartier, des jardins et des jeux pour enfants. Au moment de notre entretien fin octobre 2015, cette initiative était pour l'instant sans succès, le propriétaire restant réticent.





Photo 14 : Exemples de fresques du quartier Freimfeld peintes par le biais de la Freiraumgalerie, octobre 2015

## Conclusion du chapitre 6

À l'issue de ce chapitre, on comprend donc que la reconnaissance de la décroissance urbaine allemande et sa politique de gestion ne sont finalement pas guidées par un abandon du paradigme de croissance urbaine mais par une volonté de stabilisation et surtout par une mise en attente. Ainsi, la ZN telle qu'elle est accompagnée par les pouvoirs publics relève assez peu d'une expérimentation vers une autre utilisation mais davantage de comblements du vide. Exception faite de quelques projets comme ceux accompagnés par Stephanie Raab de Coopolis qui, selon son témoignage, sont pensés dans une trajectoire temporelle ; la ZN est le temps de l'expérimentation notamment de la viabilité économique de l'activité pour ensuite être consolidée, sur le modèle d'une pépinière d'entreprises, d'un incubateur.

Cette consolidation est loin d'être l'apanage des politiques publiques des villes en décroissance étudiées ; les projets sociaux, culturels ou d'obédience écologique ne bénéficient pas de statut particulier y compris lorsque leur impact urbain est reconnu également par les acteurs politiques et techniques des municipalités. Le passage de zones constructibles à des zones d'espaces verts reste rare et souvent le fait soit d'une trajectoire locale (Tempelhof), soit d'une réintervention dans le tissu bâti à l'occasion de la décroissance urbaine (Parc Rabet de Leipzig). Les marges de manœuvre sont rendues difficiles car les villes en décroissance ne sont pas toujours de grands propriétaires fonciers et ces projets s'établissent sur des parcelles privées sur lesquelles l'acteur public a peu de prises.

## Conclusion générale de la partie 2

---

À travers la politique foncière et plus particulièrement les ZN, on comprend que l'émergence d'un modèle allemand de désurbanisation et de financement de la décroissance urbaine atteint des limites. Si l'Allemagne a effectivement été une avant-gardiste dans la reconnaissance de la décroissance, la mise en place d'instruments pour organiser cette autre trajectoire urbaine semble plus ambiguë.

Sur quoi repose alors le postulat d'une exemplarité allemande ? Quels sont les mécanismes de construction d'un tel discours ? À ce point du raisonnement, la dimension de modèle doit alors être davantage interrogée tandis que les réseaux d'acteurs de circulation, la mise en place et en lumière de politiques comme les ZN deviennent primordiaux à connaître. D'autant plus que certains éléments de réflexions semblent permettre de poser les fondements d'une reconfiguration des politiques foncières havraises. C'est ce qui occupe donc notre troisième et dernière partie.





## Partie 3

# Modèles, transferts et transférabilité : de l'Allemagne au cas français

Suite à cette deuxième partie sur l'expérience voire l'expérimentation allemande des espaces vacants dans les villes en décroissance, on comprend désormais mieux notre difficulté grandissante à parler de modèle allemand entendu comme une exemplarité. Si l'Allemagne est une pionnière dans la reconnaissance de la décroissance urbaine à l'échelle nationale par des praticiens, scientifiques et élus, la traduction opérationnelle et locale de cette reconnaissance reste questionnable et tâtonnante. Les espaces vacants et leurs gestions par le biais de ZN poussent dans ses retranchements un modèle qui semble en partie façonné en trompe-l'œil.

Il semblait ici nécessaire de revenir sur les fondamentaux de l'urbanisme, cette discipline et pratique qui se constitue, finalement, non pas comme science mais comme le résultats d'enjeux idéologiques, éthiques et politiques, comme le démontrait déjà F. Choay ;

« je m'étais déjà attachée à signaler une anomalie des textes produits par l'urbanisme. Je montrais qu'ils s'attribuent un statut scientifique auquel ils n'ont pas le droit, que leurs propositions sont, en fait, sous-tendues par des idéologies non dites et non assumées. L'enjeu de ma démonstration était alors polémique : dénoncer l'imposture d'une discipline qui, dans une période de construction fiévreuse, imposait son autorité sans conditions. Depuis, cette mise en garde a porté quelques fruits, du moins au plan de la réflexion. On tiendra ici pour acquis qu'en dépit de ses prétentions le discours de l'urbanisme demeure normatif et ne peut ressortir que médiatement à une quelconque pratique scientifique : son recours licite et justifié aux sciences de la nature et de "l'homme" est subordonné à des choix éthiques et politiques, à des finalités qui n'appartiennent pas seulement à l'ordre du savoir. » (Choay, 1996, 15-16)

F. Choay définit alors un modèle comme « les projections rationalisées d'imaginaires collectifs et individuels » (Choay, 1979, 74) proche donc de la dimension d'idéal type et de système de valeur. Elle voit dans les textes de et sur l'urbanisme trois modèles principaux ; le progressisme, le culturalisme et le naturalisme. Le modèle est alors finalement ce que l'on peut reproduire, mais avec une dimension relativement arbitraire.

En retenant les dimensions de normes et pouvoirs présentes chez F. Choay, nous utilisons pour cette partie une définition plus large du modèle, comme décrit par A. Bourdin selon quatre dimensions ;

« Le modèle oscille entre l'étalon qui sert à évaluer les actions envisagées (c'est le sens de benchmark), la solution toute faite (un peu au sens de l'abaque des ingénieurs d'autrefois), la bonne pratique à imiter et la référence qui inspire (à la manière des architectes). » (Bourdin et Idt, 2016, 159)

Le terme de bonne pratique est toutefois galvaudé (Arab, 2008). Préférant à une catégorisation unique, la reconnaissance d'un pluriel, L. Devisme, M. Dumont et E. Roy remarquent que les bonnes pratiques

« se repèrent dans un environnement pragmatique, accordant un crédit particulier à ce qu'offre l'expérience et correspondent à un monde de normes approuvées, fabriquées à partir d'expériences qui ont fait (ou n'ont pas fait, d'ailleurs) leurs preuves » (Devisme, Dumont et Roy, 2008, 16)

Cette distinction entre normes et expériences, approbation et réussite dessine ici un point d'achoppement primordial à prendre en compte. Elle sous-entend un processus, des vecteurs et des agents de reconnaissance.

Dans cette partie, nous proposons de revenir sur les modalités de construction ainsi que sur les limites du système allemand, et de voir quelles sont les conséquences et possibles leviers pour la mise en place opérationnelle d'un traitement de la décroissance urbaine dans une ville française comme le Havre. Dans la lignée des travaux du germaniste et historien M. Espagne, nous procédons donc par entités nationales,

séparant superficiellement entités émettrice et réceptrice (Bourdieu, 2002), quand bien même ces constructions sont bien plus hybrides et complexes ;

« Même lorsqu'on aborde un transfert entre deux espaces culturels, on ne peut en aucune manière les considérer chacun comme homogènes et originels : chacun est lui-même le résultat de déplacements antérieurs ; chacun a une histoire faite d'hybridations successives. Il convient de garder cela à l'esprit quand on s'efforce de décrire par exemple un transfert culturel franco-allemand. Ni l'Allemagne ni la France ne sont des essences. Toutefois, aussi discutables que soient ces entités, la nécessité d'une description oblige à supposer pour un moment fugitif l'existence d'un système qu'on baptisera Allemagne ou France, hellénisme ou latinité. Mais on s'attachera immédiatement à montrer que ces entités sont élaborées à partir d'importations. La France c'est l'Allemagne, comme la latinité est grecque ou la scolastique médiévale est arabe, le bouddhisme chinois est indien, etc. Les aires culturelles, dont la recherche sur les transferts culturels révèle les imbrications, sont donc des configurations provisoires, mais nécessaires à la compréhension des phénomènes de circulation culturelle. »<sup>124</sup> (Espagne, 2012, 7)

Remarquons que cette définition du transfert dépasse celle aujourd'hui entendue en aménagement, géographie et science-politique qui prend de la distance face à un transfert analysé dans la seule sphère technique et mécanique au profit du terme de circulation ;

« nous considérons que la notion de transfert charrie une vision par trop mécanique et désincarnée des mécanismes de diffusion et d'influence. La notion de circulations, comme celle de « *policy mobilities* » utilisée par les géographes, s'inscrit dans des cadres analytiques plus sensibles aux acteurs, aux communautés politiques, administratives, épistémiques et professionnelles dans lesquels ils s'inscrivent, à leurs ressources, à leurs positions et au travail politique qu'ils doivent consentir pour diffuser, acclimater et adapter des « solutions » venues d'ailleurs. La notion de circulation nous semble aussi plus sensible à ce que la mise en mouvement fait aux idées, modèles et instruments, bref aux phénomènes d'altération et d'hybridation qui peuvent s'opérer à la faveur d'un désencastrement du territoire d'origine et d'un réencastrement dans le territoire d'importation. » (Béal, Epstein et Pinson, 2015, 104)

Nous utiliserons donc ces deux terminologies - celle du transfert défini par M. Espagne et celle de circulation au sens des géographes, aménageurs et sciences politistes - puisqu'elles se rejoignent.

Dans un premier temps, nous reviendrons sur les dimensions de modèles, circulation et transfert côté allemand, brisant davantage l'image d'exemplarité présente dans la sphère scientifique et technique sur la décroissance urbaine. L'enjeu sera alors de comprendre les raisons du postulat de l'exemplarité allemande en introduisant la notion de transférabilité que nous définissons comme la construction et la capacité à être transféré. Ce travail étant porté par une dimension opérationnelle de par le dispositif de financement CIFRE dans lequel il s'insère, nous clôturerons cette partie finale par un chapitre plus exploratoire. Nous nous appuyerons pour cela sur le modèle allemand non plus au sens d'exemplarité mais de « références qui inspirent » (Bourdin 2017), interrogeant les capacités d'intégration françaises et plus particulièrement havraises. Ce chapitre reviendra alors sur les limites d'une telle pratique – le transfert- et les possibilités d'actions dans les quartiers sud.

---

<sup>124</sup> Cette partie de ma thèse a en effet été enrichie par le suivi du séminaire « transferts culturels » à l'ENS de dirigé par M. Espagne, A.-M. Thiesse et P. Rabault-Feuerhahn, que je remercie pour leur chaleureux accueil.

## Chapitre 7 Modèles et enjeux de transférabilité

---

Si la circulation des modèles urbains procède finalement d'un « phénomène ordinaire » (Arab, 2008, 35) fondé sur la notion contestable de « *best practices* » qui porte « l'idée qu'il existe des modèles d'excellence et que ces modèles sont reproductibles », les villes en décroissance pourraient être considérées comme exclues de ce processus. Ou du moins, elles peuvent être considérées comme se situant uniquement dans un effort d'importation de modèles. Ce postulat est cependant remis en cause en Allemagne. Trois éléments peuvent expliquer la recherche et structuration d'un modèle relatif aux villes décroissantes allemandes. Tout d'abord, nous l'avons déjà vu, un retournement sémantique de de-stigmatisation de ces territoires a eu lieu au début des années 2000 et ouvre une fenêtre d'action. De plus, le débat national durant ces années s'appuie sur une dimension démographique qui semble inéluctable pour un pays à l'indice de fécondité des plus bas en Europe. Cette reconnaissance nationale donne plus de légitimité à parler de décroissance, mais surtout elle hisse les territoires concernés au rang de précurseur et leur prête alors une dimension exploratoire. Ce sont autant de territoires laboratoires, de « lieux de condensation » au sens de B. Debarbieux (1995). Proposer un modèle de décroissance peut alors être un objectif pertinent face à un phénomène pensé comme généralisable. Enfin, la résurgence urbaine forte que connaît une partie de ces anciens territoires en cours de désertification depuis la fin des années 2000, tend *a priori* à prouver le bienfondé de ces anciens modèles mis en place. La résurgence serait alors gage de réussite. Toutefois, elle perpétue la considération de la décroissance urbaine, quel que soit son degré, comme un problème *a contrario* d'une croissance analysée comme un succès.

La question qui nous guide le long de ce chapitre est donc la suivante : quels sont les mécanismes et enjeux présents dans la construction de l'Allemagne comme porteuse d'un modèle de décroissance urbaine et quelles en sont les limites ?

Dans un premier temps, nous mettrons en évidence l'inaboutissement d'un modèle allemand censé traiter de la décroissance urbaine. Puis nous analyserons les mécanismes d'édification qui ont cours dans l'édification de bonnes pratiques et politiques, dessinant des réseaux d'acteurs et de circulations de modèles. Cela nous amènera à confirmer les enjeux qui pèsent dans la constitution de modèles transférables dans le cas des villes en décroissance allemandes, nous poussant à redéfinir notre positionnement de recherche opérationnelle centré sur la transférabilité.

# I. Des éléments d'exemplarité limités : un modèle inabouti.

## I.1. Une décroissance urbaine qui ne se dit toujours pas

À travers notre exploration de l'expérience allemande portant sur la gestion des espaces vacants dans les villes en décroissance, nous avons pu constater que les termes utilisés par les acteurs rencontrés et les textes structurants mettaient encore à distance la question de la décroissance urbaine. Cette dimension était déjà soulignée par P. Oswalt qui remarquait ainsi que

« Jusqu'à aujourd'hui on essaie de mettre de côté les nouveaux défis et on mobilise tout un arsenal de mots édulcorés pour dissimuler le fond des choses. On parle de « restructuration » au lieu de « désurbanisation », de « territoires avec un besoin accru de restructuration » quand on doit inscrire sur des plans des zones de démolition, ou de « la décroissance comme une opportunité ». Le concept de « villes en décroissance » a été longtemps proscrit et n'a été imposé que récemment dans le débat public. »<sup>125</sup> (Oswalt, 2006a, 13)

Si le terme de ville en décroissance émerge dans la sphère publique allemande, il est souvent surtout synonyme de décroissance démographique (Brandstetter, Lang et Pfeifer, 2005). De plus, il a été récurrent dans nos entretiens avec les techniciens d'être face à une position de minimisation de la décroissance urbaine voire à une relecture du passé à l'aune de la résurgence actuelle. L'une des techniciennes rencontrées à Leipzig nous affirmait ainsi qu'à la suite de la Réunification, la ville n'avait pas connu une phase de décroissance mais une simple phase d'affaiblissement économique.

Par ailleurs, les mots sont encore très édulcorés notamment dans le droit allemand qui avance ainsi à pas feutrés pour mettre en place des politiques de gestion de la décroissance urbaine ; les termes et expressions de *Rückbau* et *Zurückbauen* présents dans les articles portant sur la restructuration urbaine du code de la construction sont également autant d'euphémismes qui permettent de ne pas utiliser directement le terme de démolir ('*abrissen*'). Précisons également que ces dispositions appartiennent à une section spéciale du code de la construction et non à un tronc général. Elles sont donc encore des interventions considérées comme exceptionnelles, nécessitant des apports financiers importants mais ponctuels ; alors que la croissance urbaine est financée dans les mécanismes fondamentaux des villes, la dynamique de décroissance urbaine et de restructuration reste extra-ordinaire. Il s'agit donc d'une intervention pour rectifier une trajectoire urbaine dont les villes se seraient éloignées. Et en effet, ces dispositions ne sont pas pensées pour durer ; au départ, le programme *Stadtumbau* était circonscrit à la fois temporellement – de 2002 à 2009 - et spatialement – à l'Est pour un montant d'environ 16 millions d'euros. Ce n'est que quelques années plus tard qu'un programme homonyme est créé à l'Ouest.

Notons aussi que ce programme cible d'abord les territoires de l'ancienne RDA, soit la partie allemande considérée, pour certains, comme devant rattraper son retard ;

« One could, of course, consider state socialist development as an "artificial" one and, after 1990, shrinkage would then have been a necessary "correction" on the way to "western" normalcy. We do not share this view » (Haase, Rink et Grossmann, 2016, 317)

---

<sup>125</sup> "Bis heute versucht man der neuen Herausforderung aus dem Weg zu gehen und bietet ein ganzes Arsenal von Beschönigungsvokabel auf, um den Kern der Sache zu verschleiern. Man spricht von "Stadtumbau" statt von "Deurbanisierung", von "Gebieten mit erhöhtem Umstrukturierungsbedarf", wenn in Plänen Abrissgebiete gekennzeichnet werden soll, oder von der "Schrumpfung als Chance". Der Begriff "schrumpfende Städte" war lange verpönt und hat sich erst in letzter Zeit in der öffentlichen Debatte durchgesetzt."

Et effectivement, le programme de restructuration urbaine est scindé selon les anciennes frontières territoriales avec deux conceptions très différentes (Nelle, 2015) ; côté Est, l'objectif est de sauver de la banqueroute les acteurs immobiliers en intervenant sur des taux de vacance devenus bien trop élevés. Il s'agit de restructurer en profondeur un marché immobilier défaillant. Côté Ouest, l'objectif est davantage celui d'une adaptation préventive de la ville au vu des changements structurels démographiques et économiques. Ces deux interprétations sont couplées à deux visions différentes du futur entre un objectif de stabilisation et celui d'un retour à la croissance. Toujours est-il que dans les faits, la pensée de la décroissance urbaine s'accompagne là encore d'une recherche de croissance ;

« Dans la pratique, aussi bien dans la planification que dans sa transposition, il s'est toujours agi de croissance et décroissance concomitantes. Les stratégies de croissance urbaine ont toujours fait partie de la restructuration urbaine, en Allemagne de l'Est comme en Allemagne de l'Ouest. »<sup>126</sup> (Nelle, 2015, 62)

Le « modèle allemand », s'il existe, est encore empreint du paradigme de croissance urbaine, comme l'explique également la chercheuse allemande K. Grossmann :

« Un paradigme est un modèle fondamental pré-théorique de la réalité, le fondement de l'action, de la perception et des perspectives d'avenir. Les paradigmes dépendent d'un temps donné et peuvent devenir caducs en lien avec le remaniement de l'ensemble des perceptions de la réalité et remplacés par de nouveaux concepts fondamentaux exemplaires. Dans ces conditions, ce qui est postulé nationalement comme un changement de paradigme par les praticiens et théoriciens de la planification, c'est-à-dire l'orientation vers un management de la décroissance au lieu d'une régulation de la croissance n'est pas, au sens profond du terme, un changement de paradigme. »<sup>127</sup> (Grossmann, 2007, 249)

On pourrait nous rétorquer que depuis cet écrit de 2007, les choses ont changé. Toutefois, c'est aussi à partir de ces années que les grandes villes de l'Est ont retrouvé une croissance urbaine, parfois même avec des taux particulièrement élevés. Cette nouvelle dynamique peut donner l'impression qu'une croissance urbaine est de nouveau possible et n'a finalement jamais été vraiment abandonnée ;

« Entre temps, ou dans l'intervalle de temps, certaines ont réussi, surtout les plus grandes villes comme Leipzig, Dresde, Erfurt, Jena et Rostock, à retrouver le chemin de la croissance. Ainsi, se sont constitués des exemples qui suggèrent que l'« abandon du paradigme de croissance » n'était que temporaire – voire qu'il n'a jamais existé. »<sup>128</sup> (Nelle, 2015, 62)

De plus, la thématique environnementale est de plus en plus présente dans cette partie du code de la construction ce qui pourrait avoir pour conséquence de faire glisser le débat exclusivement sur la dimension de développement durable. La disparition progressive de la décroissance urbaine dans les grands rapports, au fur et à mesure de la résurgence des grandes villes, rend plausible cette inquiétude. Notons par exemple l'évolution entre les deux parutions nationales explicitement liées aux ZN ; celle de 2004 était centrée uniquement sur les anciens *Länder* avec une préoccupation aiguë du processus de décroissance urbaine. La parution de 2008 est élargie à bien d'autres thématiques et territoires, passant

---

<sup>126</sup> „In der Praxis ist es jedoch sowohl in der Planung als auch in der Umsetzung immer um eine Gleichzeitigkeit von Wachstum und Schrumpfung gegangen. Wachstumsstrategien haben immer zum Stadtbau gehört – in Ostdeutschland wie auch in Westdeutschland.“

<sup>127</sup> „Ein Paradigma [ist] ein grundlegendes vortheoretisches Modell der Wirklichkeit, das Grundlage von Handlungen, Wahrnehmung und Zukunftserwartungen ist. Paradigmen sind zeitgebunden und können im Zusammenhang mit einer Umbildung des allgemeinen Wirklichkeitsverständnisses abgelöst und durch neue beispielhafte Grundkonzeptionen ersetzt werden. So gesehen ist das, was von PlanungspraktikerInnen und –theoretikerInnen national als Paradigmenwechsel postuliert wird, nämlich die Orientierung auf ein Management von Schrumpfung statt einer Steuerung von Wachstum, im eigentlichen Sinne kein Paradigmenwechsel.“

<sup>128</sup> „Inzwischen – oder zwischenzeitlich – ist es einigen, vor allem größeren Städten wie Leipzig, Dresden, Erfurt, Jena und Rostock gelungen, auf den Wachstumspfad zurückzukehren. Damit sind Vorbilder entstanden, die suggerieren, dass ein „Abschied vom Wachstumsparadigma“ nur temporär war – auch nie stattgefunden hat.“



au second plan la décroissance urbaine. Ainsi, le débat actuel se focalise bien plus sur les dimensions de ré-urbanisation. Ce changement ou plutôt désintérêt actuel pour les « villes en décroissance » se fait au détriment des petites et moyennes villes, toujours plus concernées par la *Schrumpfung*. Ce désintérêt nous a été confirmé par la chercheuse du Bauhaus de Dessau, Babette Scurrall ; « on ne parle plus des villes en décroissance ce n'est plus à l'agenda ».

Cette prédominance de la croissance urbaine dans les stratégies mises en place en Allemagne, lisible dans le vocabulaire usité, est également présente dans les points de repères utilisés par les villes étudiées.

## I.2. Des référentiels non-renouvelés et communs aux territoires en croissance

La référence toujours sous-jacente à la croissance urbaine est ainsi visible dans les référentiels utilisés par les villes, c'est-à-dire les critères d'évaluation de leur politique. Et en effet, on constate un effort de rattachement aux grands réseaux de circulation des villes croissantes à travers des références communes – le développement durable et les classes créatives – ainsi que le recours aux projets internationaux.

D'une part, on observe effectivement un accent important mis sur la question environnementale dans le cas de Leipzig. En accueillant la signature de la charte européenne du développement durable en 2007, la ville insiste davantage sur les aspects écologiques de sa politique de restructuration urbaine. Si la portée réelle du slogan « moins de densité, plus de verdure » (*Weniger Dichte, mehr Grün*) et la prise en considération écologique des espaces libres peuvent être remis en cause (Rössler, 2010), remarquons d'ores et déjà que ce type de positionnements n'est pas anodin. Il vise ici à reprendre la sémantique des villes croissantes et à se constituer en modèle transférable et diffusé. Comme E. Roy le remarque dans son travail sur Nantes :

« Prendre place au sein des villes européennes qui comptent, c'est aussi prendre la bonne place et se situer à son juste niveau. » (Roy, 2016, 150-151)

Est alors hissée au rang d'exemplarité la politique menée par Leipzig et relative à une réduction de la densité au profit de davantage de verdure ; le surplus foncier est mobilisé pour la création de parcs ou délégué à des collectifs d'habitants notamment pour des jardins. C'est d'ailleurs par le biais de la politique de développement durable ratifiée dans la charte de Leipzig qu'est créée une nouvelle agence de ZN à Brême en 2010, la ZwischenZeitZentrale (ZZZ) par les Brêmois O. Hasemann et D. Schnier, l'Hambourgeois M. Ziehl, et la Berlinoise à l'initiative de la ZN Tentstation, S. Osswald.

D'autre part, on observe la référence très présente de la ville créative dans les villes en décroissance comme élément mis en avant pour ne pas rester en marge de la compétition entre villes. C'est ce que remarquait également B. Grésillon à propos des villes Est-allemandes de Wolfsburg et de Cottbus ;

« il ressort de l'examen des politiques mises en œuvre pour contrer le phénomène de rétrécissement urbain que le paradigme de la « croissance » continue de prévaloir, de même que celui de « compétition » entre les villes. Les urbanistes et les politiques ont encore beaucoup de mal à penser la ville décroissante. Le « rétrécissement » ne se traduit pas vraiment par l'émergence de politiques spécifiques, innovantes, même si on sent un frémissement dans des villes comme Leipzig ou Cottbus, qui essayent de jeter les bases d'une ville verte, durable et « pour tous ». Cependant, les politiques, nourries au mythe de la croissance, ne parviennent pas à envisager la décroissance non pas comme une tare, mais comme la possibilité d'inventer une autre ville – pour une autre société ? » (Grésillon, 2011, 27)

La référence aux villes créatives est également omniprésente dans un pan de la littérature sur les ZN, portée par les chercheurs d'Urban Catalyst et dans les parutions émanant du Sénat berlinois. Dans l'ouvrage de 2007 de la Municipalité, créativité et disponibilité foncière se rejoignent alors, définissant *a priori* la quintessence berlinoise et son paysage urbain. Toutefois, la reconnaissance des ZN est aussi partielle et très marquée par le modèle alors émergent des classes créatives (Florida, 2004). C'est également ce que note Claire Colomb ;

« « [les] utilisations temporaires de l'espace » ont été progressivement rattachées aux politiques d'aménagement urbain et aux campagnes de marketing territorial. De nouvelles images et récits de territoire ont commencé à être intégrés au discours officiel de promotion de Berlin, incluant les espaces, activités et personnes qui avaient été laissés de côté dans l'imaginaire des années 1990 »<sup>129</sup> (Colomb, 2012, 132).

De la même façon, on remarque à Berlin comme à Leipzig un effort important pour exister sur la scène internationale à travers l'intervention de grands architectes comme Zaha Hadid à Leipzig qui signe l'usine BMW. L'accueil de manifestations internationales dans des villes pourtant en difficultés financières participe aussi à cette recherche de reconnaissance et de rattachement à des réseaux internationaux. Leipzig fut ainsi candidate pour l'accueil des Jeux olympiques en 2012. À Berlin, Tempelhof est également un espace de représentation vers l'international ; déjà les ateliers de prospectives de la fin des années 1990 visaient à accueillir des équipes européennes, c'est d'ailleurs le projet de Suisses qui influence durablement les orientations du site. De même, au moment où la fermeture du site devient imminente, les projets internationaux se multiplient ; le champ doit ainsi tour à tour accueillir une *Internationale Bauausstellung* (IBA) et une *Internationale Garten Ausstellung* (IGA). La recherche d'un rayonnement - et donc d'une visibilité - internationaux prédominent.

Ainsi, loin du modèle opérationnel établi, la question de la décroissance urbaine en Allemagne peine à se fonder sur de nouveaux référentiels ou un autre vocabulaire. Existe-t-il pour autant un modèle de déconstruction côté allemand ?

### I.3. La ville perforée ; un modèle de déconstruction ?

Au début des années 2000, lorsqu'émerge dans les débats publics allemand la question de la décroissance, l'adjoint à l'urbanisme, E. Lütke-Daldrup, propose une autre théorie de la ville fondée sur une perforation maîtrisée du tissu urbain ; la ville perforée. Ce positionnement qui cherchait à rationaliser l'existence de « trous » dans la ville, a été interprété dans la sphère française comme un modèle de gestion de la décroissance urbaine venant alors s'opposer à celui en cours et dominant de la ville compacte (Gasperin, 2009 ; Florentin, 2010 ; Roth, 2011 ; Dubeaux et Cunningham Sabot, 2017).

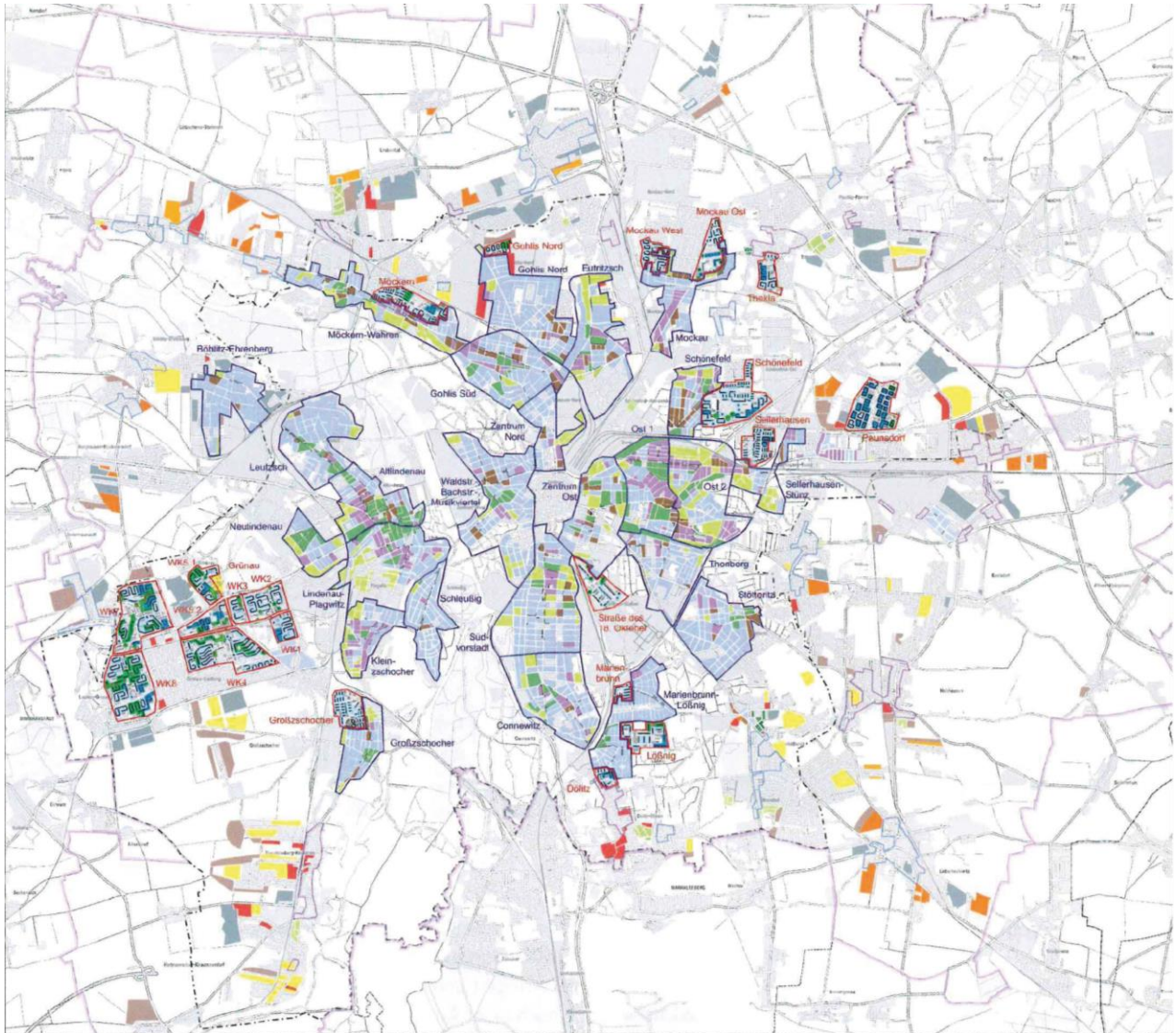
D'aucuns remettent toutefois en question la véracité d'un modèle de la ville perforée qui, en réalité tiendrait davantage d'une description – négative - de la situation, qu'à une stratégie planifiée au contenu précis (Rink et Siemund, 2016). Trois acceptions de la perforation ou de la ville perforée se côtoient donc selon ces auteurs ; la métaphore ou description d'un état de fait, un élément de recherche théorique mais plutôt fondé sur un concept flexible de la ville perforée, une expérimentation au début des années 2000 mais qui reste très limitée. Le terme de perforation est alors utilisé dans le sens actif

---

<sup>129</sup> « From the early 2000s onwards, however, the creative, unplanned, multifaceted, and dynamic diversity of such « temporary uses of space » was gradually harnessed into urban development policies and city marketing campaigns. New images and narratives began to be integrated into Berlin's official promotional discourse – including sites, places, activities, and people, which had been left out of the promotional imagery of the 1990s. »

du terme de créer des trous avec une logique de démolition. Mais cette logique s'essouffle devant les oppositions croissantes des habitants et le manque progressif de financements. La ville perforée n'est alors ni un modèle, ni une façon de gérer une ville qui serait rétrécissante. Certes, le schéma de développement centre/périphérie d'une ville compacte, à toujours plus densifier, est ainsi remis en question mais dans une logique surtout de densité et dans un positionnement plus pragmatique que stratégique, plus réactif que proactif. L'enjeu est de préserver des pans du modèle de la ville européenne, des pans de villes compactes. C'est en fait une adaptation pragmatique d'une situation dans l'espoir de pouvoir préserver des îlots de croissance au sein de la ville, quitte à en abandonner d'autres. Certains auteurs vont d'ailleurs jusqu'à parler de « ville bipolaire » (Rössler, 2010).

De plus, la réorganisation du tissu urbain autour de ces trous n'empêche pas au même moment des stratégies de planification guidées par une extension de la tache urbaine et donc par une dissolution toujours plus forte des éléments urbains déjà présents. Effectivement, dans le plan d'urbanisme complet du milieu des années 2000, le STEP, et non seulement sa partie sur la réhabilitation et rénovation urbaine, on observe des zones résidentielles prévues en extension du tissu existant.



**Plan partiel Rénovation urbaine**  
**Zielplan Stand 2004**

- Limites de quartiers
- Territoire consolidé
- Territoire à préserver
- Territoire à dédensifier potentiellement
- Territoire à restructurer en priorité
- Territoire à restructurer
- Bâtiments à préserver en priorité
- Territoire résidentiel avec des besoins spécifiques
- Zone consolidée avec des immeubles en dehors
- Zone à potentiellement dédensifier avec des immeubles en dehors des quartiers

**Plan partiel Grands ensembles**  
**Zielplan Stand 2002**

- Limites territoriales
- Zone de reconstruction (besoins importants)
- Zone d'assainissement priorité moyenne
- Zone consolidée (peu de besoins)
- Démolition d'immeuble priorité haute
- Assainissement d'immeubles prioritaire

**Plan partiel zone de constructions de logements**  
**Zielplan Stand 2003**

- Espace résidentiel en réalisation
- Espace résidentiel d'ici 2010
- Autre espace constructible
- Espace constructible ciblé dans le STEP\*
- Réserve foncière à partir de 2010
- Espace résidentiel sans priorité de développement
- Limites de la ville
- Limites de la ville en 1998

Source: 1:20000  
 Herausgeber: Deutsches Vermessungsamt Leipzig  
 Bearbeitung: Stadtplanungsamt Leipzig  
 Planerstellung: Stadtplanungsamt Leipzig  
 Planergemeinschaft Dubach Kohlbrenner, Leipzig

**Stadtentwicklungsplan**  
**Wohnungsbau und**  
**Stadterneuerung**

Original-Maßstab 1:25 000

Meter

Fußwegminuten

**Stadt Leipzig**  
 Dezernat Stadtentwicklung und Bau  
 Stadtplanungsamt

Traduction : Dubeaux, 2017

\*Stadtentwicklungsplan  
 Plan de développement de la ville

**Plan 14 : Plan du développement urbain de Leipzig  
 portant sur la construction de logements et le renouvellement urbain**

Cette dimension d'étalement de la ville allemande décroissante y compris dans les années 2000 après la mise en place des fameuses politiques de gestion de la décroissance, est peu mise en avant du côté français ; en adoptant l'expression de ville rétrécissante pour décrire le phénomène allemand, les chercheurs ont tendance à éclipser cette double dimension toujours actuelle et pourtant connue :

« Il est vrai que dans de nombreux cas, les villes qui sont supposées « rétrécir » d'une part ne perdent pas de superficie globale et d'autre part appartiennent à des agglomérations urbaines qui, au contraire, s'étendent et s'étaient. » (Florentin, Fol et Roth, 2009, 2)



Nous ne reviendrons pas ici sur les enjeux de traduction. Reprenons toutefois les propos de S. Debarre qui

« (...) [nous] invite à réfléchir sur les mécanismes et les acteurs du "filtrage" à l'œuvre dans le processus d'importation. Les choix de traduction mettent en évidence les processus de re-sémantisation - de nouvelle construction de sens-, qui ont cours dans le champ de réception. » (Debarre, 2014, 11)

Et en effet, il se dessine dans la recherche internationale sur les villes en décroissance un enjeu un peu trop souvent écarté, celui de la prise en compte de celui qui regarde, qui analyse, y compris lorsqu'il s'agit de chercheurs. Le rôle de l'observateur n'est pourtant ni passif ni neutre comme le souligne M. Espagne ;

« En conséquence, dans les sciences humaines et sociales, la comparaison comme principe additionnel d'ouverture à des espaces différents perdait de son intérêt et devait être relayée par l'observation des formes de métissage et d'hybridité. Penser en termes de transferts culturels conduisait ainsi à relativiser la pertinence de la comparaison. Celle-ci tend en effet à opposer des entités pour comptabiliser leurs ressemblances et leurs dissemblances, mais elle ne tient guère compte de l'observateur qui compare, oppose pour rassembler, projette son propre système de catégories, crée les oppositions qu'il réduit et appartient lui-même en général à l'un des deux termes de la comparaison. » (Espagne, 2012, 3)

Ainsi, notre propension personnelle à chercher dans la ville allemande un modèle a pendant un moment biaisé notre analyse. Toutefois, nous faisons l'hypothèse que notre propension française à considérer l'Allemagne comme un pays pionnier est aussi liée à une mise en récit par les praticiens et élus allemands de leur territoire et de leurs politiques. Cette mise en récit repose sur un procédé de légitimation, mais jamais d'abandon de l'idée de croissance. Les réseaux du faire-savoir d'une exemplarité allemande procèdent donc d'enjeux particulièrement puissants. L'originalité du propos est de se situer cette fois-ci dans la sphère émettrice du modèle ou de la bonne pratique et non uniquement dans le champ de la réception et de l'importation comme le font souvent les géographes et aménageurs. L'enjeu est de mettre en perspective l'existence d'une fabrique de l'exemplarité qui procède de scènes et d'outillages (Devisme, Dumont et Roy, 2008) y compris dans les villes en décroissance mais selon différents mouvements de circulation qui transcendent une schématisation horizontale ou verticale.

## II. La mise en récit d'une exemplarité : la transférabilité comme enjeu

La circulation ou le transfert de modèles ou de bonnes pratiques sont certes des faits établis dans le champ des sciences humaines et sociales. Nous faisons toutefois l'hypothèse qu'ils procèdent d'enjeux de légitimation portés par des acteurs clés encore trop peu étudiés aujourd'hui en aménagement et en géographie. Le mouvement de ces circulations - verticales ou horizontales- est effectivement un élément important à prendre en compte, mais ne doit pas nous mener à gommer la porosité entre ces différentes entités. *A minima* en Allemagne, il existe de nombreuses passerelles professionnelles entre ces échelles, entraînant une circulation des acteurs. Ce qui peut entrer dans les éléments explicatifs de sélection de ces bonnes pratiques. Ce que nous appelons l'enjeu de transférabilité, c'est-à-dire la reconnaissance et sélection comme bonne pratique à transférer et transférable, est un enjeu prégnant qui ne peut toutefois se passer d'une analyse précise des acteurs à l'œuvre en dehors d'entités figées comme la municipalité, l'État, etc.

L'émergence de l'Allemagne comme entité opérationnelle de traitement de la décroissance urbaine procède alors d'une réalité territoriale mais également de la capacité de certains de ces territoires et de ces acteurs à construire un modèle fondé notamment sur des ZN érigées comme de bonnes pratiques. L'usage récurrent de l'anglais, dans les parutions de praticiens-chercheurs sur les ZN, de la Municipalité de Berlin ou encore des publications nationales procède de cette logique d'exportation mais également d'un marketing en direction de groupes d'opérateurs ciblés. À partir de ses recherches sur Nantes, Elise Roy note que l'inscription du projet de l'île de Nantes dans des programmes européens comme REVIT ;

« aura suscité un récit de projet en langue anglaise perçu, en seconde instance, par la maîtrise d'ouvrage technique du projet comme un atout pour communiquer auprès d'investisseurs et de promoteurs internationaux. » (Roy, 2016, 151)

Dans cette partie, nous verrons que les ZN et les politiques urbaines, en particulier de Leipzig, sont mises en récit comme des « bonnes pratiques », à travers des acteurs et des réseaux de circulation très forts mais aux objectifs parfois opposés.

Nous procéderons ainsi par logique d'acteurs. Tout d'abord, nous reviendrons plus particulièrement sur le cas de Leipzig en tant que ville souvent citée en exemple dans la mise en place d'une réponse opérationnelle à la décroissance notamment à travers ses ZN. Nous mettrons ainsi en évidence le poids de certains hommes politiques dans la fabrique de cette exemplarité. Puis, nous verrons que les chercheurs et praticiens participent activement à la reconnaissance des ZN à l'aide d'un réseau très structuré de pairs et d'exemples phares. À travers la démarche des chercheurs berlinois d'Urban Catalyst nous verrons toutefois que c'est l'instrument qui est mis en avant dans une approche déterritorialisée. Dans un processus de reterritorialisation, c'est sur ces chercheurs que la municipalité berlinoise se fonde pour reconnaître les ZN comme des éléments novateurs et moteurs de son développement urbain. Enfin, suivant une logique d'acteurs, nous verrons que dans la circulation verticale des ZN comme bonnes pratiques, les porteurs de projets sont également structurés dans un réseau très actif qui ne se superpose pas toujours à celui d'Urban Catalyst ou des municipalités. Plus que la reconnaissance des ZN comme instrument, dont ils contestent de plus en plus la précarité, ils se mettent en scène comme bonnes pratiques à travers leur projet, espérant ainsi se hisser au rang d'intérêt général à sauvegarder.

## II.1. Le poids des élus lipsiens dans les modalités de traitement de la décroissance urbaine

Comme le soulignent les politistes, l'État, ici français, est une entité clé dans la circulation de bonnes pratiques :

« Certes, la capacité de l'État à intervenir dans les territoires s'est nettement amenuisée (Dupuy, Pollard, 2014), mais son influence procède désormais de formes d'intervention moins directes, qui passent, entre autres, par l'identification, la sélection, la modélisation, la valorisation et la diffusion des expériences « innovantes » ou « exemplaires » des gouvernements urbains » (Béal, Epstein et Pinson, 2015, 105)

Dans le cas allemand, l'État est aussi un acteur de ces circulations ; le programme *Stadtumbau*, au même titre que le PNRU français analysé par les auteurs, est conditionné à un concours et pose quelques conditions d'applications, notamment en termes de démolitions et de mise en place de plans de développement intégré (les INSEK). Toutefois, il nous semblait intéressant de pointer ici le rôle des anciens élus de Leipzig dans l'émergence du débat national sur la décroissance urbaine en Allemagne et sur la mise en récit de leur ville comme un territoire d'expérimentation voire d'exemplarité dans le



discours fédéral. Ainsi, dans le cas de Leipzig, le *Stadtumbau Ost* ne semble pas imposer des éléments nouveaux de régulations mais établir à une échelle extraterritoriale des conditions déjà existantes dans la ville. En effet, le rapport toujours présenté comme le déclencheur d'une prise de conscience et d'une saisie nationale de la problématique a été dirigé par l'ancien maire de Leipzig, H. Lehmann-Grube. Ce rapport intervient à un moment où la ville – parmi d'autres – et le *Land* de Saxe ont déjà commencé à mettre en place des stratégies de restructuration, ou du moins des démolitions en particulier dans les grands-ensembles de l'ex-RDA (Brandt et Schmitt, 2016). Leipzig fait ainsi partie des exemples donnés dès le début du programme et mentionnés dans la brochure de présentation du programme *Stadtumbau Ost*. Dans l'avant-propos, Kurt Bodewig du ministère du transport, de la construction et du logement écrit ainsi ;

« Une série de villes a déjà commencé à travailler des concepts de développement urbain et à cette occasion une partie de ces villes a atteint un stade vraiment très avancé. L'objectif de cette brochure est de rendre utilisable leurs apprentissages pour toutes les villes et communes et offrir ainsi également aux participants à ce concours des aides et des suggestions pour leur travail. Elle [cette brochure] donne un aperçu des consignes et des amorces de solution [présentes dans] des concepts du développement urbain intégré et montre, à travers 8 cas d'études, l'étendue des différentes approches [possibles], par lesquelles les concepts souscrivent aux spécificités territoriales. »<sup>130</sup> (Avant-propos de Kurt Bodewig in Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, 2001)

De plus, avant même le lancement du programme, Leipzig était déjà parvenue à mobiliser des fonds européens (EFRE) et nationaux (*Soziale Stadt*) afin de restructurer certains de ces quartiers comme le quartier Est de Leipzig. Des cabinets d'architecture se sont déjà penchés sur des scénarios prospectifs du quartier et ont élaboré cette stratégie de zonage visible dans le STEP, stratégie se déclinant en zones consolidées, à dédensifier, à déconstruire... On retrouve des traces de ce travail dans les documents de lancement du programme *Stadtumbau Ost*. Et en effet, le cabinet d'architecture lipsien d'Iris Reuther figure dans le dossier technique du concours de *Stadtumbau Ost* en 2002. Sa partie s'intitule « des modèles pour la restructuration ». Si elle ne mentionne pas explicitement son expérience lipsienne, c'est bien le plan du quartier Est de Leipzig qui illustre son propos.

---

<sup>130</sup> „Eine Reihe von Städten hat bereits mit der Erarbeitung von Stadtentwicklungs-konzepten begonnen und dabei zum Teil einen recht weit fortgeschrittenen Stand erreicht. Ihre Erfahrungen für alle Städte und Gemeinden nutzbar zu machen und damit vor allem auch den Teilnehmern am Wettbewerb Hilfestellungen und Anregungen für ihre Arbeit anzubieten, ist die Aufgabe der vorliegenden Broschüre. Sie gibt einen Überblick über Aufgabenstellungen und Lösungsansätze integrierter Stadtentwicklungskonzepte und zeigt an acht Fallbeispielen die Bandbreite unterschiedlicher Herangehensweisen auf, mit denen die Konzepte auf die jeweiligen örtlichen Besonderheiten eingehen.“

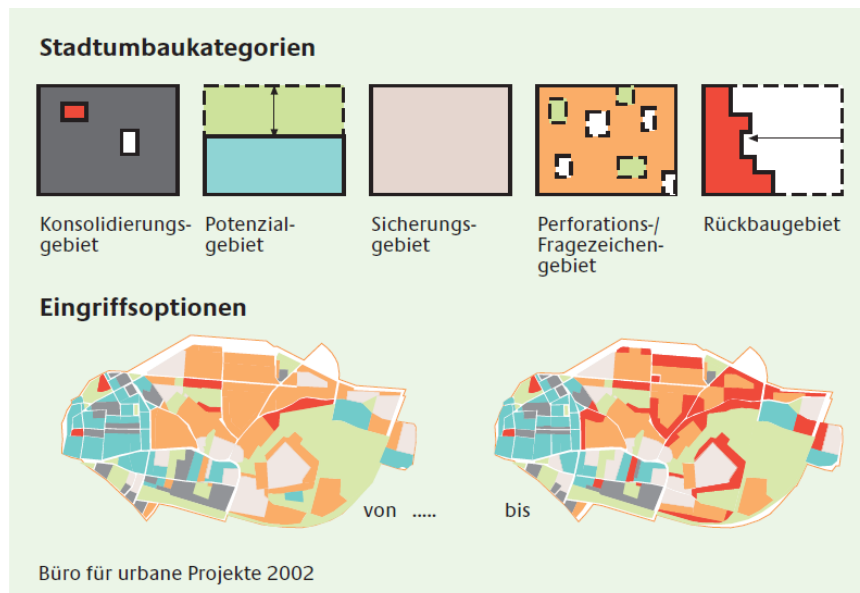


Figure 10 : Les catégories de reconstruction du quartier Est de Leipzig (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, 2002, 18)

C'est cette conceptualisation inaboutie qui sert de fondements aux essais de théorisation de la ville perforée par E. Lütke-Daldrup, alors adjoint à l'urbanisme. Et c'est ce même E. Lütke-Daldrup qui écrit en 2008 la préface de la parution sur les ZN par l'État fédéral en tant que secrétaire d'État du ministère. Il bénéficie en effet de la nomination au poste de ministre du transport, de la construction et du développement urbain de son ancien maire socialiste Wolfgang Tiefensee. Cette parution de 2008 sur les ZN se situe alors clairement dans le champ des transferts de pratiques et connaissances en s'inscrivant dans le programme fédéral « développement de l'urbain et de l'habitat expérimental » (Experimenteller Wohnungs- und Städtebau - ExWoSt). Dans cette parution la caractéristique de la décroissance urbaine est diluée dans de nombreuses autres causes de la vacance, alors qu'un des objectifs défendus est la répartition territoriale des exemples étudiés ; la ville de Leipzig occupe donc deux cas sur les 41 analysés. Toutefois, elle est souvent citée en exemple au sens d'exemplarité (*Vorbild*). Par ailleurs, la conclusion de cette parution remet en avant le caractère précurseur de la ville ;

« La ville est-allemande Leipzig a été la première grande ville à mettre en place des stratégies et de nouveaux instruments de reconstruction urbaine qui ne visait pas une croissance hypothétique et à saisir l'opportunité de développement urbain que représentent la décroissance de la ville ainsi que le recours stratégique à des ZN. »<sup>131</sup> (BBR, 2008, 107)

On remarquera d'ailleurs, que cette conclusion reprend quasiment mots pour mots les propos de l'ancien adjoint tenu en préface de la parution. La seule différence est la mention des grandes villes de l'Est de l'Allemagne là où la conclusion vise explicitement et uniquement Leipzig.

Cette parution, préfacée par l'ancien adjoint à l'urbanisme, participe donc à la reconnaissance des ZN, à la diffusion de son ancienne ville – et de sa politique – comme un lieu d'expérimentation et d'émergence de bonnes pratiques. C'est ici donner une nouvelle légitimation à la politique menée à Leipzig. Notons par ailleurs, que par la suite l'on retrouvera E. Lütke-Daldrup à Berlin.

<sup>131</sup> „die ostdeutsche Stadt Leipzig war die erste Grossstadt, die Strategien und neue Instrumente des Stadtumbaus anstelle nicht einlösbarer Wachstumsziele entwickelte und die Schrumpfung der Stadt sowie den strategischen Einsatz von Zwischennutzungen als eine Chance für die Stadtentwicklung begriffen hatte.“

## II.2. La recherche sur les ZN

Parallèlement à cette légitimation nationale, les ZN sont aussi érigées au rang d'instruments d'urbanisme par des chercheurs-praticiens. Le mélange des genres, s'il est classique en Allemagne (Florentin, 2008), est ici important puisque finalement les chercheurs en viennent à expérimenter leur recherche puis à légitimer leur expérimentation... Le point nodal de cette toile, ou du moins le plus connu est celui constitué par les chercheurs berlinois d'Urban Catalyst. Par le biais du projet européen, de l'épisode du palais de la République et de leurs parutions en anglais. P. Oswalt, K. Overmeyer puis P. Misselwitz tissent autour d'eux un réseau très interconnecté, reprenant souvent les mêmes exemples et les mêmes protagonistes. La plupart du temps, ces derniers sont eux-mêmes issus de la sphère des géographes, urbanistes et architectes.

Cette dimension est visible dans les ouvrages publiés. Dans le tableau ci-dessous, nous avons ainsi repris des exemples des publications étudiées afin d'illustrer leur récurrence. Les ouvrages sont ceux d'Urban Catalyst paru en 2003, du programme international de recherche sur les villes en décroissance mené par P. Oswalt paru en 2006, les rapports fédéraux de 2004 et 2008, la parution du Sénat berlinois en 2007 et enfin la parution en 2013 de la ZZZ située à Brême. Ont été grisées les cases non-pertinentes c'est-à-dire dans les cas où l'ouvrage paraît avant la création de la ZN ou quand l'ouvrage n'est centré que sur un territoire ; ainsi la parution de 2008 de l'État fédéral ne prend que des exemples allemands laissant de côté Basel, la parution du Sénat ne se concentre que sur Berlin, à trois exceptions près ; Basel, Amsterdam et Leipzig (mais sur un autre cas que les deux analysés).

	Urban Catalyst, 2003	BBR, 2004	Oswalt 2006	Senat 2007	BBR, 2008	ZZZ, 2013
nt/areale - Basel	X	X	X	X		X
Prinzessinnengarten – Berlin (2009)						X
Nachbarschaftsgärten Lindenau – Leipzig (2004)		X	X		X	-
Mellowpark – Berlin (1999)	-	-	-	X	X	X
Tentstation – Berlin (2006)				X	X	X
Hotel-Neustadt – Halle (2003)		-	X		X	-
Wächterhäuser – Leipzig (2003)	X	X	X		X	-

Figure 23 : Récurrence des exemples pris dans les parutions sur les ZN

Dans ce réseau, la référence la plus reprise est celle de l'expérience de Bürgin et Cabane à Basel, considérée comme un peu plus avancée. Elle figure en effet dans la parution de 2003 d'Urban Catalyst, dans celle du gouvernement fédéral en 2004, de la recherche sur les villes en décroissance dirigée par P. Oswalt, du Sénat berlinois en 2007, de la ZwischenZeitZentrale en 2012. Les *Wächterhäuser* de l'association Haushalten sont pris en exemples à la fois dans la parution de 2003 d'Urban Catalyst, dans les deux publications fédérales, dans celle relative aux villes en décroissance de P. Oswalt. Les jardins lipsien de Lindenau figurent dans les mêmes parutions sauf dans celle d'Urban Catalyst puisqu'ils étaient alors en cours de structuration. Le camping de Sarah Osswalt créé en 2006 est repris dans la publication du Sénat de 2007, la parution fédérale de 2008, de la ZwischenZeitZentrale en 2013. De même, l'expérience du Prinzessinnengarten créée en 2009 est reprise dans le livre de la ZwischenZeitZentrale

en 2012. Remarquons cependant que dans la parution de la ZZZ de Brême, les exemples lipsiens sont absents, tandis que les cas de Hambourg et Brême – en lien avec le lieu de parution - sont nombreux.

Concernant les auteurs des articles de ces ouvrages, ils sont également souvent similaires. Si l'on prend l'ouvrage du ZZZ, on retrouve les acteurs berlinois regroupés en agences, qu'il s'agisse d'Urban Catalyst (Klaus Overmeyer et Siri Frech), de ceux de Raumalabor (Andreas Krauth) et de Coopolis (Nils Grube). Bastian Lange, l'auteur de quelques pages dans l'ouvrage du Sénat, réécrit quelques lignes dans l'ouvrage du ZZZ tandis que P. Cabane est de nouveau l'auteur d'un article sur son projet de Bâle. Sarah Osswald écrit également sur ses propres projets Tentstation et ZZZ.

Cette dimension se traduit également par l'omniprésence de chercheurs-praticiens dans un réseau de lieux et d'institutions. Le parcours de P. Oswalt est ici emblématique ; il fait partie des chercheurs à l'initiative du projet européen Urban Catalyst, puis il est parmi les protagonistes du Palais de la République. Il porte ensuite un nouveau programme de recherche (à la scientificité contestable (Florentin, Fol et Roth, 2009)) financé par la *Kulturstiftung des Bundes*,<sup>132</sup> coordonné par une galerie d'art à Leipzig, par le Bauhaus de Dessau et par la revue Archplus. Couvrant une période de 2002 à 2008, le programme vise à analyser le phénomène des villes en décroissance à l'échelle mondiale avec une attention particulière portée à certains espaces comme le Japon, Ivanovo, Détroit, Manchester, Liverpool, Leipzig, Halle. Très tourné vers le monde de l'art – une partie des restitutions prenant d'ailleurs la forme d'expositions – il laisse une place de choix aux ZN comme moyens de régénération. En 2009, P. Oswalt devient directeur du Bauhaus, il dirige alors la fin de l'IBA du Bauhaus (2003-2010) où sont également mises en place des ZN, mais sans toutefois se traduire par une implication systématique et durable des services municipaux.

À la circulation d'élus, comme ambassadeurs de leurs anciens territoires et des politiques qui y sont menées, se superpose donc une circulation de chercheurs et praticiens. Ce deuxième réseau est assez étendu et aux géographies variables en fonction des lieux d'ancrages et d'émissions. Il vise à promouvoir les ZN comme instruments territoriaux à travers souvent leurs propres exemples illustrant leurs possibles implantations dans de nouveaux lieux. La transférabilité est ici un enjeu de reconnaissance d'une légitimité. On peut donc envisager ces publications selon une dimension performative, dans le sens où elles justifient leurs propres pratiques comme instrument d'aménagement.

### **II.3. Un enjeu de transférabilité comme démonstration de la légitimité du projet**

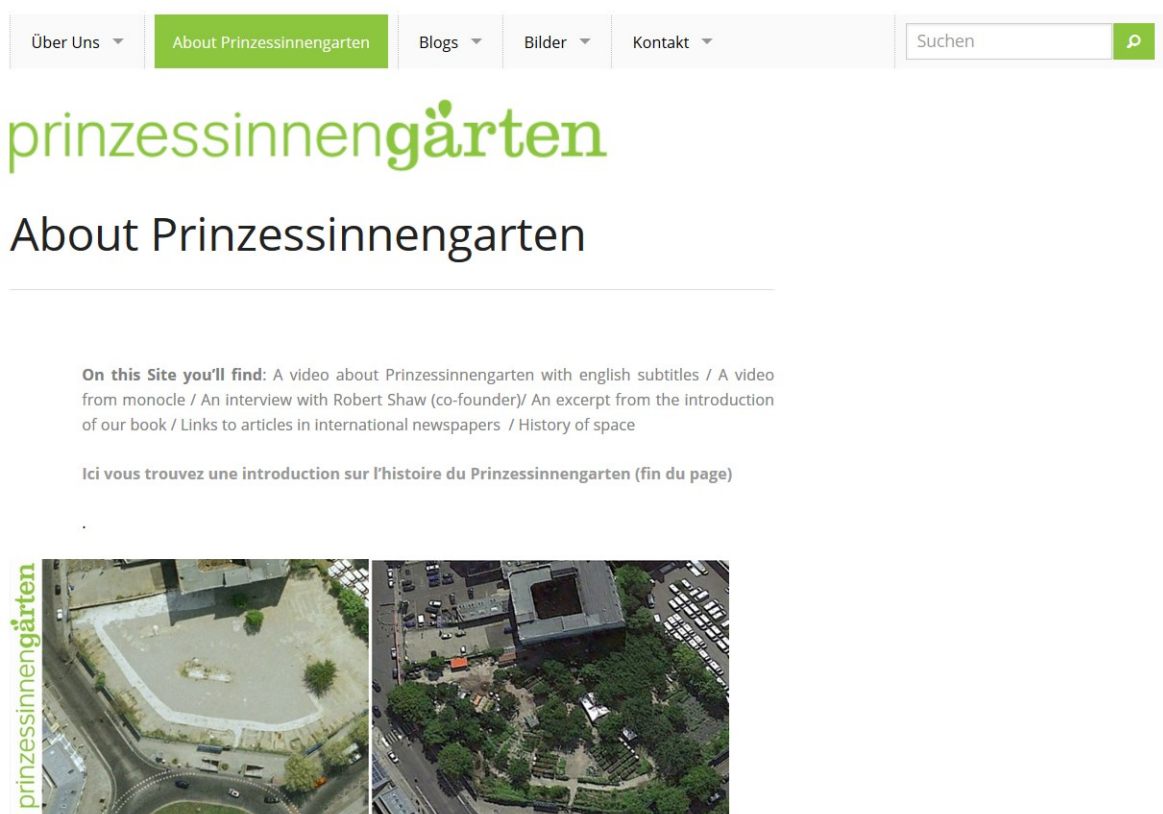
Une dernière catégorie d'acteurs participe à la circulation des ZN en tant que bonnes pratiques, celle d'une partie des investigateurs des projets, mais de manière plus indirecte. Cette catégorie ne se superpose pas exactement avec celles des chercheurs-praticiens et des politiques. Les objectifs sont ici différents ; ce n'est pas tant l'originalité ou la dimension avant-gardiste de la démarche qui est mise en avant, ce n'est pas tant l'instrument – les ZN- qui est érigé en bonnes pratiques que le projet en lui-même et sa participation à un autre modèle de société. Le modèle est alors entendu davantage dans le sens de l'utopie de F. Choay. L'enjeu de connaissance devient ici un enjeu de re-connaissance, où fédérer devient faire adhérer. C'est un moyen d'exister et d'être préservé. Il n'est pas question ici de légitimation au sens du processus mais de la reconnaissance de la légitimité comme un état de fait. La démonstration des ZN comme bonnes pratiques se fait alors de manière indirecte, parce qu'elles sont

---

<sup>132</sup> Il s'agit d'une fondation créée et financée par l'État en 2002 pour promouvoir l'art et la culture

souvent un passage obligé, un point d'accès au sol. Il est toutefois évident que tous les initiateurs de ZN ne participent pas à une telle dynamique, la ZN est pour certains un passe-temps plus silencieux.

C'est le cas du Prinzessinnengarten, le jardin des princesses situé à Moritzplatz sur l'ancien liséré du mur, qui nous a le premier orienté vers cette hypothèse. L'un des fondateurs du jardin, M. Clausen, nous avait accordé un peu de temps en échange d'une traduction en français à propos du projet alors en cours ; la *Nachbarschaftsakademie*. Et en effet, un accent important est mis par ses projets sur le porter à connaissance avec deux objectifs ; la mise en réseau international comme légitimation et l'impulsion de nouvelles pratiques dans une dimension de reproductivité des projets. Les moyens de communication de nombreuses ZN sont extrêmement sophistiqués et dans plusieurs langues, allant du site internet – bilingue anglais/allemand – à la page facebook active en passant par des parutions par les protagonistes ou encore par des films.<sup>133</sup> Le site internet du Prinzessinnengarten allie ainsi à la fois l'allemand, l'anglais puis, plus sporadiquement, des informations en français. Une partie du site relate d'ailleurs l'ensemble des articles de la presse étrangère portant sur le jardin.



Pictures from Gooele Earth (Moritzplatz Berlin 2006/2012)

Figure 24 : Extrait du site internet de Prinzessinnengarten avec des éléments en allemand, anglais et français  
Capture d'écran le 30.09.2017

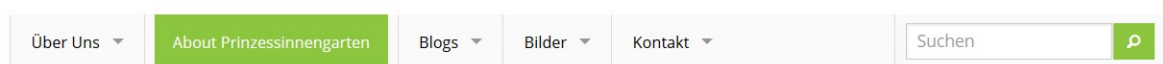
L'association Haushalten et son expérience des *Wächterhäuser*, largement diffusée dans les publications nationales et scientifiques, n'est pas en reste. Depuis 2014, elle dispose également d'un DVD de 25 minutes sur ses projets.

Des ouvrages sur les projets paraissent : lors de notre entretien avec Marcus Bader de Raumlabor, nous avons pu avoir accès à un ouvrage spécialement dédié à l'expérience de l'hôtel-Neustadt à Halle et à un guide du quartier. Le porter à connaissance tient ici aussi à l'objectif de changement d'image et de regard

<sup>133</sup> Concernant le Nachbarschaftsgarten du quartier de Lindenau à Leipzig, un livre était en cours de préparation lors de notre terrain. Par ailleurs, un film sur les débuts du projet existe également, il a néanmoins davantage une fonction d'archive et de témoignage que de communication extérieure. Nous avons pu en visionner des extraits grâce à un prêt de C. Weiss, l'une des fondatrices du jardin.

souvent un passage obligé, un point d'accès au sol. Il est toutefois évident que tous les initiateurs de ZN ne participent pas à une telle dynamique, la ZN est pour certains un passe-temps plus silencieux.

C'est le cas du Prinzessinnengarten, le jardin des princesses situé à Moritzplatz sur l'ancien liséré du mur, qui nous a le premier orienté vers cette hypothèse. L'un des fondateurs du jardin, M. Clausen, nous avait accordé un peu de temps en échange d'une traduction en français à propos du projet alors en cours ; la *Nachbarschaftsakademie*. Et en effet, un accent important est mis par ses projets sur le porter à connaissance avec deux objectifs ; la mise en réseau international comme légitimation et l'impulsion de nouvelles pratiques dans une dimension de reproductivité des projets. Les moyens de communication de nombreuses ZN sont extrêmement sophistiqués et dans plusieurs langues, allant du site internet – bilingue anglais/allemand – à la page facebook active en passant par des parutions par les protagonistes ou encore par des films.<sup>133</sup> Le site internet du Prinzessinnengarten allie ainsi à la fois l'allemand, l'anglais puis, plus sporadiquement, des informations en français. Une partie du site relate d'ailleurs l'ensemble des articles de la presse étrangère portant sur le jardin.

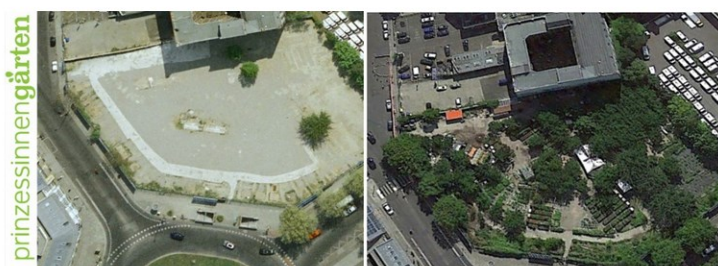


## prinzessinnengärten

### About Prinzessinnengarten

**On this Site you'll find:** A video about Prinzessinnengarten with english subtitles / A video from monocle / An interview with Robert Shaw (co-founder)/ An excerpt from the introduction of our book / Links to articles in international newspapers / History of space

Ici vous trouvez une introduction sur l'histoire du Prinzessinnengarten (fin du page)



Pictures from Google Earth (Moritzplatz Berlin 2006/2012)

Figure 4 : Extrait du site internet de Prinzessinnengarten avec des éléments en allemand, anglais et français  
Capture d'écran le 30.09.2017

L'association Haushalten et son expérience des *Wächterhäuser*, largement diffusée dans les publications nationales et scientifiques, n'est pas en reste. Depuis 2014, elle dispose également d'un DVD de 25 minutes sur ses projets.

Des ouvrages sur les projets paraissent : lors de notre entretien avec Marcus Bader de Raumlabor, nous avons pu avoir accès à un ouvrage spécialement dédié à l'expérience de l'hôtel-Neustadt à Halle et à un guide du quartier. Le porter à connaissance tient ici aussi à l'objectif de changement d'image et de regard

<sup>133</sup> Concernant le Nachbarschaftsgarten du quartier de Lindenau à Leipzig, un livre était en cours de préparation lors de notre terrain. Par ailleurs, un film sur les débuts du projet existe également, il a néanmoins davantage une fonction d'archive et de témoignage que de communication extérieure. Nous avons pu en visionner des extraits grâce à un prêt de C. Weiss, l'une des fondatrices du jardin.



sur le quartier de Neustadt. L'enjeu est de montrer qu'il s'agit également d'un quartier que l'on peut visiter, que l'on peut montrer.

Le Prinzessinnengarten et la ZN Allmende Kontor située à Tempelhof font également paraître des ouvrages sur leur expérience du jardinage en ville. De manière emblématique, la parution d'Elisabeth Meyer-Renschhausen, l'un des piliers d'Allmende Kontor propose des conseils (« Tipps ») issus de l'expérience de la ZN, illustrant la dimension *a priori* transférable de ces ZN.



Figure 25 : Les parutions de Prinzessinnengarten et d'Allmende Kontor

Cette visibilité se traduit même par l'inscription des projets berlinois dans les guides de tourisme voire sur des cartes postales dans le cas de Tempelhof.

Par la mise en avant de cette transférabilité, les initiateurs et usagers des ZN se construisent un rayonnement international qui peut avoir pour effet la reconnaissance de leur pratique et renforcer leur ancrage territorial. Ils gagnent ainsi la possibilité de mobiliser leur réseau par des pétitions y compris de la sphère étrangère au cas où leur existence serait remise en question. Si la transférabilité est un enjeu pour la Ville, elle permet aussi de donner une certaine légitimité aux ZN qui multiplient les actions d'ouverture et de visibilité y compris sur les réseaux sociaux, cherchant à être érigées comme modèles dans leur forme ou usage. C'est-à-dire que les projets cherchent à se hisser au rang de l'intérêt général permettant ainsi d'être potentiellement pérennisés.

Ces ZN revendiquent en effet un autre modèle de société, au sens d'utopie, à travers une référence commune et très présente à H. Lefebvre et D. Harvey, d'un droit à la ville. On remarque dans le cas berlinois peut-être quelques accointances avec la *Kritische Geographie Berlin* et ses pratiques hors des murs universitaires (Ginrac, 2017). La revendication constante d'être la ville (« Wir sind die Stadt ») participe alors de cette dimension de reconnaissance d'une légitimité spatialisée ou médiatisée par les ZN. Ces différents modes de porter à connaissance permettent une nouvelle visibilité de ces projets. C'est la possibilité d'un modèle alternatif qui est défendue, les villes décroissantes sont alors surtout l'occasion d'une revendication à un accès au sol, ou dans le cas de Haushalten mais aussi du Zwischenpalastnutzung et de Hotel-Neustadt, la reconnaissance d'un patrimoine urbain. Toutefois ces revendications ne sont pas toujours clairement explicitées. Alors qu'au Prinzessinnengarten, durant l'été de notre terrain, de nombreuses conférences étaient organisées afin de faire valoir l'accès au sol des citoyens à travers le monde, cette revendication est plus feutrée dans le cas de Tempelhof. En effet, elle procède d'un jeu ambivalent avec l'acteur public, puisque ces porteurs de projet ont notamment l'ambition d'être reconnus comme les interlocuteurs et acteurs du devenir de leur ville. Ils ne font donc

pas *a priori* preuve d'un militantisme local acéré, se projetant sur des enjeux de société plus globaux comme le sort des réfugiés.<sup>134</sup>

La politique locale est ainsi paradoxalement moins débattue, comme l'illustre l'implication relative des ZN dans le processus de référendum de Tempelhof. En effet, elles ne soutiennent le projet que de manière indirecte, avec notamment des acteurs appartenant à la fois aux usagers et acteurs des ZN de jardin de Tempelhof et à l'association 100% Tempelhofer Feld qui porte le référendum. Ces ZN participent toutefois à l'émergence d'un espace public au sens d'Habermas (1992) d'espaces de débat, et à la spatialisation de la contestation du projet. Certaines activités sont ainsi porteuses d'un programme politique au sens de la *polis*. La participation à une réflexion sur le projet d'aménagement du site est revendiquée notamment par Arche Metropolis et Schillerkiez Stadtteilgarten. Ces derniers cherchent à y intégrer les habitants du quartier voisin, Neukölln, via des sessions de jardinage et des tables rondes. Enfin, cette réflexion se fait aussi parfois contre la privatisation du site et sa construction : l'appellation « Allmende Kontor », traduction directe de « Reclaim the common » selon l'une des fondatrices et jardinière,<sup>135</sup> docteure en sociologie, participe de cette idée que l'on retrouve dans la proposition de loi de l'association 100 % Tempelhofer Feld.

Enfin, la mise en réseau de certains projets de ZN permet également une réduction des conditions précaires qui les caractérisent souvent. Ainsi, l'association Haushalten aide à l'installation de *Wächterhäuser* ou d'autres projets hors Leipzig (c'était le cas de la Freiraumgalerie de Halle). Il s'agit ici d'un soutien logistique et technique. Des fondations privées ('*Stiftungen*') permettent de réduire les aléas financiers de plusieurs ZN. Ainsi, la fondation privée Anstiftung & Ertomis est aussi bien présente à Leipzig qu'à Berlin. Elle soutient financièrement les projets de jardinage urbain, mais fait également partie des soutiens de Haushalten. De plus, se constitue également une autre fondation privée (Edith-Maryon Stiftung) relative à la préservation des espaces libres et qui a pour objectif de racheter les parcelles privées occupées par des projets de ZN.

## Conclusion du chapitre 7

À travers ce chapitre, nous comprenons que la circulation et la reconnaissance d'un modèle est loin d'être un processus neutre. Ces procédés s'inscrivent en effet dans des enjeux de rayonnements territoriaux présents également dans le champ des villes en décroissance à travers des enjeux de légitimation à différents niveaux, qu'il s'agisse des élus, techniciens, praticiens-chercheurs ou habitants. L'enjeu de la reconnaissance de « bonnes pratiques » locale et de leur diffusion extra-territoriale est donc ici primordial à prendre en compte dans la constitution d'un « modèle allemand » que nous aurions trop facilement adopté en tant que chercheuse française. Notons toutefois que notre panel de villes allemandes était constitué de villes relativement grandes qui se sont stabilisées voire recroissent. Ces dimensions ne seraient sûrement pas les mêmes dans une ville plus petite comme Dessau par exemple.

Mais si le modèle allemand n'est pas abouti, et les pratiques encore fortement ancrées dans un paradigme de croissance urbaine, quels sont alors les éléments à retenir, voire importer pour une ville en décroissance française comme le Havre ? Est-il vraiment nécessaire pour une ville comme le Havre de mettre en place une politique en lien avec sa décroissance urbaine, alors que les cas allemands les plus

---

<sup>134</sup> Les tentatives de contournement de la loi d'inconstructibilité par la Municipalité utilisent actuellement la question des réfugiés. Ont ainsi été installés sur la plaine des conteneurs permettant de loger – temporairement – une partie des nombreux réfugiés arrivés depuis 2015. C'est peut-être également une façon de montrer l'urgence que constitue la construction de nouveaux logements et faire pencher l'opinion publique.

<sup>135</sup> Interview du 13.08.2015.

emblématiques retrouvent aujourd'hui une dynamique démographique positive et que la cité océane, pour la première fois depuis 1982, bénéficie elle-même d'un recensement positif sur l'année 2014 ?



## Chapitre 8 Le Havre et l'Allemagne, une reconfiguration foncière possible

---

L'exemplarité allemande supposée dans le traitement opérationnel de la décroissance urbaine rencontre ainsi quelques limites. Cette exemplarité hypothétique est à mettre en relation avec nos propres filtres interprétatifs à la recherche d'un modèle, mais également avec les enjeux pour les acteurs de ces territoires ou instruments à les constituer comme de bonnes pratiques à transférer. Du moins, cette expérience allemande n'est pas synonyme d'un changement de paradigme, d'autant plus que la résurgence actuelle des grandes villes de l'Allemagne de l'Est – et parmi elles des villes moteurs - remet en question la pertinence d'un tel débat. La ville du Havre connaît également potentiellement un changement de trajectoire ; pour la première fois depuis plus de 30 ans les chiffres annoncés par l'Insee sont positifs. 800 habitants de plus, voici de quoi mettre de côté les nuages sombres d'une décroissance urbaine depuis longtemps ancrée dans le territoire. Enfin la ville redeviendrait attractive, coupant l'herbe sous le pied des multiples détracteurs de l'autre camp politique. Mais au regard de l'analyse menée au fil de ces pages, peut-on réellement y voir les signaux faibles d'une résurgence urbaine forte ? Pas vraiment, ou pas encore. Et peut-on vraiment se réjouir ?

Dans ce chapitre conclusif, nous proposons de mettre en avant les limites d'une pensée du territoire havrais selon une potentielle résurgence, proposant d'adopter plutôt l'acceptation d'un horizon urbain plus incertain qui gagnerait à s'inspirer de l'expérience allemande. Pour cela, nous insisterons plus particulièrement sur les quartiers sud du Havre, en tant que territoires symptomatiques d'un déni de la décroissance urbaine à travers le traitement des espaces vacants mais également lieux potentiels d'une nouvelle expérimentation urbaine.

Nous procéderons ainsi en deux temps. Tout d'abord, nous reviendrons sur les dimensions de résurgence que connaissent nos territoires étudiés, mettant en avant certaines faiblesses de cet angle d'analyse ; une nouvelle croissance est envisageable mais continue de rendre nécessaire un changement de politiques *a minima* foncières. Puis nous questionnerons la dimension de transfert cette fois-ci à l'aune du champ dit réceptif. Nous montrerons ainsi que la ville du Havre a tout à gagner à s'inspirer des éléments allemands afin de repenser sa gestion des espaces vacants ; des éléments de changements de politiques sont contenus dans la démarche allemande. Toutefois, ce transfert nécessite une reterritorialisation et une hybridation avec des expertises et atouts présents sur le territoire mais sous-estimés. Enfin, nous reviendrons plus précisément sur le cas des quartiers sud havrais comme réceptacle possible de cette hybridation.

# I. De la résurgence comme horizon territorial incertain à la nécessité du transfert

## I.1. La résurgence urbaine, une tendance certaine ?

En guise de prémices à la question des transferts, l'évolution des situations allemandes et françaises nécessite de clarifier quelques éléments quant à la décroissance urbaine. En effet, à l'aune de la résurgence des grandes villes allemandes, est-il finalement pertinent de prôner un changement de paradigme dans le système de représentation et de construction des territoires, qu'ils soient allemands ou français ? Si les villes finissent par retrouver une croissance démographique, à quoi bon se projeter sur une période de décroissance longue ? La décroissance n'est-elle pas finalement à analyser comme une phase, à l'image des travaux de Van den Berg et al. (1982) ou de Cheshire et Hay (1989) et non comme un changement structurel et profond dans les territoires ? À notre sens, plusieurs éléments prêchent pourtant pour une remise en question du paradigme de croissance et pour une adaptation du système de construction de la ville à la décroissance, y compris des grandes et moyennes villes.

D'une part, la résurgence urbaine du Havre est encore sujette à interprétation. Rappelons que la structuration des données Insee est assise sur une méthode de sondages partiels annualisés avec une harmonisation sur des périodes de 5 ans. Par cette estimation, le changement de tendance ne peut être véritablement fiable à partir d'une seule année. D'autant plus que nous avons vu que la décroissance urbaine n'était pas seulement le fait d'une perte démographique. Le nombre d'habitants est un indicateur simple pour mesurer l'évolution d'un territoire mais ne saurait résumer à lui seul la complexité de son squelette au risque de tomber dans une démarche simpliste. La « réussite » d'une politique ne saurait alors se mesurer en considérant simplement la population du territoire concerné. Cet indicateur n'efface ni les difficultés économiques ni les souffrances sociales comme l'illustrent les cas de Berlin, Leipzig et Halle.

D'autre part, ce regain démographique dans une Europe vieillissante ne prêche pas pour un retour à la croissance sur l'ensemble des territoires ; la croissance démographique en lien avec le solde naturel sur le vieux continent « s'essouffle ». En se situant à 1,58 à l'échelle de l'Union européenne, l'indice conjoncturel de fécondité continue à être trop faible pour permettre le renouvellement de la population (seuil de 2,05). Déjà en 2014 en France, l'INED annonçait la fin de l'élan démographique porté par la génération du baby-boom. Or, de manière générale, les frontières se ferment en Europe et la France a un des soldes migratoires les plus faibles. Malgré ces éléments, il devrait devenir la composante principale de la croissance démographique de l'Hexagone face à une baisse attendue du solde naturel ;

« Quant au solde migratoire, il reste par nature imprévisible mais, quel que soit son niveau futur (même modéré), il faut s'attendre à ce qu'il devance le solde naturel d'ici une génération, voire plus tôt, pour devenir la première composante de notre croissance démographique. » (Pison, 2014, 4)

Dans ce contexte de croissance démographique qui ralentit et qui a de plus en plus pour moteur le solde migratoire et non plus le solde naturel, le gain d'habitants d'un territoire est davantage associé à une nouvelle répartition de population au détriment d'autres espaces plus ou moins proches. Ainsi, la résurgence des villes allemandes est liée à une dynamique de « réurbanisation » dont l'intensité s'explique aussi par la force des flux migratoires actuels de réfugiés. Mais cette résurgence ponctuelle ne peut illustrer l'inversion d'une tendance générale. Ainsi, la recherche allemande se tourne de plus en plus sur la dimension de « périphérisation » (Oswalt et Rieniets, 2006 ; Bernt, Bürk, Kühn, Liebmann et Sommer, 2010 ; Kühn, Bernt et Colini, 2016 ; Roth, 2016), c'est-à-dire d'un processus de mise à



l'écart selon un schéma de centre-périphérie réitéré. Enfin, en France, la montée en flèche des métropoles comme souligné par A. Geppert (2017) participe aussi au creusement croissant des écarts entre territoires voire à son encouragement au détriment d'une logique plus redistributive. En appuyant sur la dimension d'égalité plus que d'équité, le nouveau document de planification des régions – le SRADDET – participe également de cette logique, son « E » référant à l'égalité.

Plus que l'assurance d'une croissance urbaine retrouvée, notre époque doit être pensée sous le sceau de l'incertitude. Cette injonction n'est pas nouvelle, mais revient de manière aigüe en lien avec des acteurs locaux plus démunis face à un horizon incertain et à des finances restreintes. Nos schémas interprétatifs ne nous permettent pas actuellement d'avoir une projection claire de notre futur complexe. Ainsi, si le retour à une croissance démographique sur le territoire havrais est vérifié dans les prochaines années, il ne signifie pas pour autant que ce futur est gravé dans le marbre et la tendance certaine. Les raisons de la résurgence lipsienne sont ainsi floues pour les techniciens rencontrés et d'ailleurs cette situation n'avait été prévue par personne. De la même façon, la décroissance urbaine ne peut que difficilement être prédite (Laporte, 2011). Les deux cas de figure -croissance et décroissance- et leur intensité, peuvent alors exister voire coexister ; tous deux font partie de l'élément ville. D'où la nécessité d'introduire davantage de réversibilité (Fernandez Agueda, 2013 ; Scherrer et Vanier, 2013) dans les projets menés et de repenser leur phasage en dehors d'une projection temporelle linéaire. D'où finalement l'importance d'une adaptation du territoire selon une dynamique de résilience plutôt qu'une projection sur un désiré (la croissance) peu probable.

Le procédé d'importation de bonnes pratiques issues d'autres territoires procède alors d'une volonté de réduire ces incertitudes en supposant une évolution similaire dans le territoire de réception. L'emprunt de méthodes à d'autres qui ont testé avant nous leur fiabilité et robustesse revient en effet à rassurer. C'est ce qu'explicitent A. Bourdin et J. Idt ;

« Face aux incertitudes de l'environnement dans lequel ils évoluent, les élus locaux, les techniciens des collectivités, les aménageurs, les gestionnaires urbains, etc., ont besoin de sécuriser les situations auxquelles ils sont confrontés. S'inspirer des autres, de leurs savoirs et de leurs pratiques, devient dans ces conditions un moyen de stabiliser les systèmes d'action collective et de réduire leur complexité. » (Bourdin et Idt, 2016, 13)

## **I.2. Au Havre : des habitudes d'importation de pratiques**

Remarquons au préalable que la Ville du Havre n'est pas étrangère à des pratiques d'import de politiques qui ont réussi ailleurs. Toutefois, elle se positionne toujours dans une démarche d'attractivité recherchée et selon des modèles assez distants de la réalité territoriale havraise. Nantes est l'un d'entre eux ; qu'il s'agisse de l'île de Nantes dans l'opération Saint-Nicolas des quartiers sud ou de l'organisation des 500 ans de la Ville par Jean Blaise, acteur culturel incontournable du voyage à Nantes. Des travaux sur la culture comme levier de développement ont également été menés au Havre, en prenant Nantes en exemple (Renault, 2014). Dans la logique d'une venue des acteurs de cette pratique, on remarque également que la Ville recrute en 2010 F. Bordage selon les vœux du maire de l'époque A. Rufenacht. Sa mission relevait du projet du fort de Tourneville, sur les hauteurs de la ville. La venue de F. Bordage n'a rien d'anodin. En effet, elle est une des fondatrices du Confort Moderne à Poitiers mentionné dans le rapport de 1991 de la Datar comme une friche culturelle. F. Bordage fait partie des organisatrices de la conférence « la Friche c'est chic » des 26 et 27 mars 2015. Elle a ainsi participé à la mise en place temporaire de collectifs de plus en plus connus sur l'espace du Fort de Tourneville qui a alors vocation à être « une friche culturelle ». Dans le cadre des 500 ans de la ville, le Collectif ETC et le Bruit du

Frigo sont ainsi intervenus quelques semaines afin de construire une structure au centre du Fort et de créer du lien entre l'équipement structurel et son quartier.

Toutefois, à l'image de l'intervention des Berlinoises de Raumlabor à Halle, ces interventions pourraient rester lettre morte car extraterritoriales. Cette démarche d'aller chercher à l'extérieur des pratiques – ou leurs porteurs, qu'il s'agisse des collectifs ou de F. Bordage – qui ont fait leurs preuves ailleurs, concerne directement notre travail. Dans ces exemples, il manque toutefois une dernière étape, celle d'une reterritorialisation de ces éléments. C'est également l'une des critiques énoncées par la sphère scientifique des aménageurs et politistes sur la question des « bonnes pratiques ».

En effet, cette démarche d'import haurais est au mieux tronquée ; elle met en grande partie de côté le territoire existant, procède d'une vision souvent incomplète des modèles mobilisés, voire participe davantage à un argument d'autorité.<sup>136</sup> Comme le souligne N. Arab, l'épreuve de confrontation et de validation inhérente à un transfert est notamment déterminée par :

« le référent territorial compris à la fois comme le territoire existant (caractéristiques morphologiques, géographiques, économiques, politiques, démographiques, sociologiques...) et projeté (ambitions et stratégies métropolitaines, technopolitaines et urbanistiques) [qui] surdétermine l'ensemble. » (Arab, 2008, 46)

Or, dans le cas des transferts actuellement menés par les acteurs institutionnels du Havre, une partie seulement des caractéristiques du territoire existant est prise en compte, laissant de côté tout un pan du contexte urbain. Nantes est ainsi pris en exemple par sa capacité à transformer de vastes espaces de friches en centre-ville, omettant toutefois les contextes démographiques très contrastés entre les deux villes. La vision tient davantage à l'échelle du projet qu'à l'échelle urbaine dans une démarche donc plus d'architecte. Cet exemple n'est d'ailleurs pas si précisément analysé, peu de points communs peuvent être dégagés entre l'Île de Nantes et Saint-Nicolas. Cette référence procède davantage à la construction d'une légitimité d'action des acteurs publics grâce à la résonance actuelle de Nantes, voire confère un poids auprès d'acteurs à convaincre :

« Les cas « étrangers » (voisins ou lointains) sont également mobilisés pour identifier des éléments de preuve nécessaires à la prise de décision ; nécessaires aussi à la construction d'un argumentaire – notamment économique – indispensable à l'adhésion des investisseurs et opérateurs privés. » (Arab, 2008, 41)

De manière assez récurrente, les opérations sont alors déterminées par une logique quasi de séduction du promoteur. La crainte de ne pas réussir à attirer ces acteurs au Havre détermine le projet d'aménagement.

### I.3. Les quartiers sud

Les quartiers sud sont le réceptacle de grandes interventions urbaines depuis une vingtaine d'années. Ils témoignent de logiques successives dans le traitement des espaces vacants. Leurs caractéristiques morphologiques et socio-économiques peuvent en faire un exemple de quartier en décroissance à la recherche de nouvelles pratiques urbaines.

---

<sup>136</sup> En rhétorique, l'argument d'autorité consiste à étayer une thèse en mobilisant un auteur qui fait autorité et non par une démonstration ; c'est favoriser ici la source de l'argument, plus que son contenu.

Ces anciens territoires industriels sont situés aux franges d'un port qui recule toujours plus vers l'estuaire et issus de la période d'urbanisation du XIX<sup>ème</sup> siècle ;

« En 1811, la plaine de l'Eure, "suite ininterrompue de beaux champs, de jolis jardins et de charmantes maisons à la campagne", reste à la merci des tempêtes qui rompent les digues de terre et de galets continuellement renforcées de 1788 à 1831. L'ingénieur Pierre-François Frissard pratique de 1828 à 1835 une série de "coupures" des méandres de la Lézarde. Enfin, de grands travaux d'assèchement ont lieu de 1834 à 1839. La commune de l'Eure, qui compte moins de 200 habitants en 1831, est alors rattachée à Gravelle. Le chemin de l'Abbaye [rue des Chantiers] est bordé de fermes, de pavillons et de jardins maraîchers. À l'ouest, les jardins de la Félicité, plantés dès le XVIII<sup>e</sup> siècle, ont été prolongés entre 1810 et 1826 par les hameaux de la Nouvelle Félicité et du Quartier neuf. Ce dernier abrite deux parcs à huitres, but de promenade. Ces zones habitées sont bordées de canaux de drainage, et les cultures forment des parcelles en lanières. En 1843 subsistent des prairies communales marécageuses. Des corderies de plein air sont implantées le long des mares du Moulinet et de l'Islet. Anticipant l'agrandissement du port, des spéculateurs achètent à partir de 1840 des terrains à lotir, parsemant la plaine de Leure de magasins et de bâtisses éphémères en bois. » (Étienne-Steiner, 2005, 138-139)

Aujourd'hui, ces quartiers présentent de multiples visages justifiant l'usage d'un pluriel : découpés par de grands axes routiers reliant l'entrée de ville au port, l'appellation des quartiers sud regroupe *a minima* trois secteurs ; dans le quartier de l'Eure - la partie la plus occidentale où se trouve Saint-Nicolas, aux bâtiments majoritairement flambants neufs à proximité du « cœur métropolitain », du centre commercial des Docks et d'un campus universitaire en cours de structuration ; les bâtiments de l'ISEL, l'INSA, Sciences Po et de l'École de marine marchande se font face, séparés par des bassins peu utilisés. Au-delà de l'axe Marceau se situe le quartier Brindeau, séparé du centre commercial par les Magasins Généraux, vaste espace d'anciens entrepôts, aujourd'hui entièrement privé et occupé par des boîtes de nuit, des lieux de stockage... Brindeau constitue un axe animé de petits commerces aux immeubles de briques fraîchement réhabilités, poursuivis au sud par des barres d'immeubles de logements sociaux puis par des entrepôts. Enfin, à l'extrémité orientale, au-delà du boulevard de Gravelle se dresse la vieille cité de Chicago, aux résonnances parfois moins glorieuses à l'échelle locale. En cours de démantèlement, cette cité de 430 logements prend place dans un quartier aux nombreuses maisons individuelles, seulement interrompues par les barres des champs barêts et celles qui longent l'entrée de ville, pour enfin s'arrêter aux pieds de cette immense bouée bleue qu'est le stade. Entre ces pôles se succèdent des ensembles d'habitats et d'activités très hétérogènes et imbriqués. Les odeurs de café qui parfument régulièrement le territoire rappellent une activité toujours présente, *a minima* celles des brûleries Legal.



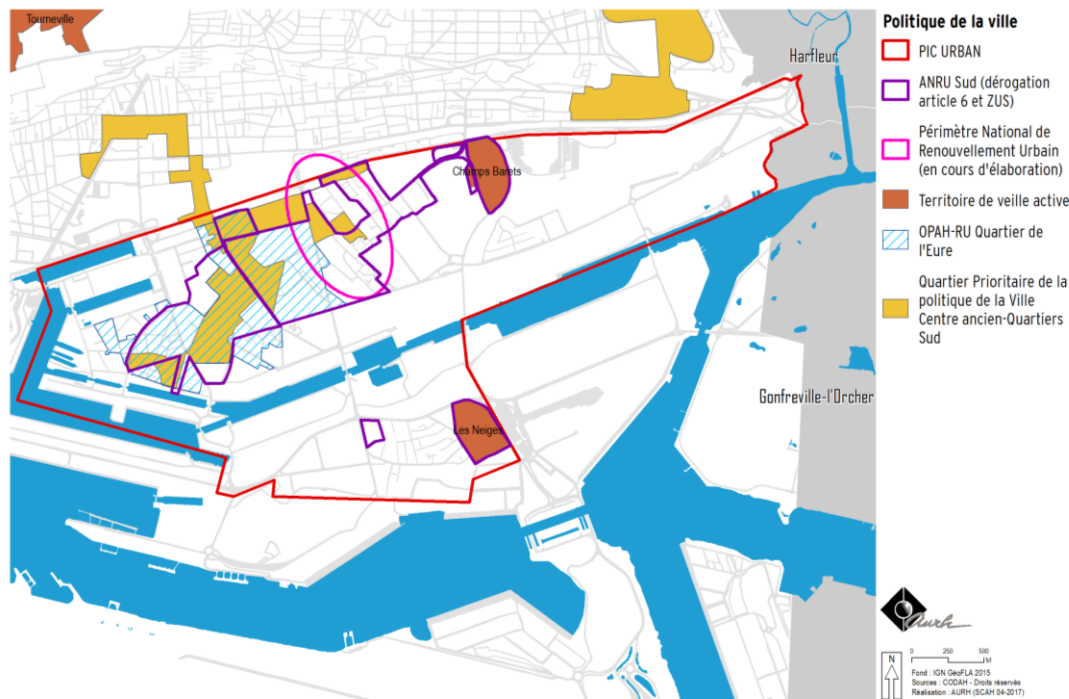


Photo 15 : Les quartiers sud, une multitude de paysages, printemps 2017



Plan 15 : Les quartiers sud, un pluriel nécessaire

À partir de la deuxième moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, les quartiers sont clairement en perte de vitesse ; ils ont perdu près de 10% de leur population, collectionnent taux de chômage élevés et familles monoparentales, en miroir avec les quartiers de ZUP des plateaux. À l'échelle de l'ensemble des quartiers sud, des transformations importantes ont eu lieu ces 15 dernières années, apportant un changement d'image et une nouvelle attractivité à ces quartiers marqués par leur vocation industrielle et les activités économiques liées au port. Ces transformations sont le fait de l'acteur public local, soutenu par des financements européens, nationaux et régionaux. Cependant ces investissements n'ont pas l'effet d'entraînement attendu ; les dernières opérations massives côté Saint-Nicolas tendent à creuser les écarts entre cette partie et le reste des quartiers.



Plan 16 : Dispositifs « politique de la ville » dans les quartiers sud, AURH, 2015

Ce changement est particulièrement perceptible dans la partie ouest du quartier de l'Eure, où la densité de grands équipements d'agglomération et l'implantation de plusieurs centaines de logements neufs, en grande partie privés, ont permis d'accueillir une nouvelle population de classe moyenne et d'investisseurs. La population du quartier a de ce fait particulièrement augmenté. La partie occidentale des quartiers sud tend donc de plus en plus à être le prolongement socio-démographique du centre-ville, mais ce raccrochage reste pour le moment fragile et encore tributaire de l'acteur public. Par ailleurs, il n'a pas non plus d'effet d'entraînement sur les autres parties des quartiers sud qui restent, pour le moment, à l'écart et enclavés.

Les constructions massives induites par Saint-Nicolas ont l'effet paradoxal déjà analysé d'augmenter la vacance ; 12% des logements des quartiers sud sont vacants contre 9,3% dans l'ensemble du Havre ce qui représente une augmentation de 3 points en 5 ans dans le quartier contre 1 point dans la ville. Le quartier de l'Eure est ici particulièrement impacté ; de 85 logements vacants en 2008, on passe à 297 logements vacants en 2013, nuanciant la réussite apparente de ce quartier. De plus, on constate que sur la période de 1996 à 2015, parmi les 22 annulations de dossiers au Havre où du logement était prévu, 5 annulations ont eu lieu dans les quartiers sud, dont 3 dans le quartier de l'Eure, ce qui représente 146 logements. Plus particulièrement la crise immobilière a impacté l'élan de ce quartier avec notamment l'annulation d'un permis de construire de 45 logements à la place de la halle Caillard au profit de commerces et bureaux.



Ces opérations illustrent, encore une fois, un impensé de la décroissance urbaine et le credo que construire permettra d'attirer de nouveau de la population. L'opération Saint-Nicolas est d'ailleurs marquée par une logique de zoning monofonctionnel où le logement exclut systématiquement les entreprises, comme si l'un et l'autre ne pouvaient être complémentaires ;

« on a repoussé ! on a repoussé là les entreprises plus à l'est, et donc, puisque l'idée était de mettre ici plus de...l'idée, c'était toujours -quand même- de ramener des habitants, de rendre attractive la ville, de ramener des habitants sur ces quartiers-là, puisque les quartiers sud on est tout près du centre. Si on prend l'idée que la centralité de la ville du Havre c'est plutôt la gare que l'Hôtel de Ville. C'est là qu'il y a tous les nœuds multimodaux de cars, de gare, de bus, de trams, de trains et de tout ce qu'on veut bien. Et c'est vrai que là, on n'est pas loin ; on traverse la passerelle de l'autre côté des Docks et on est tout de suite à la gare ! Donc c'est vrai que c'est un quartier qui se voulait attractif en termes de produits proposés au niveau de l'habitat. Donc c'est vrai que les entreprises ont été repoussées un petit peu plus loin à la périphérie et notamment sur l'est. » Entretien du 29.03.2016 avec deux personnes du service actions foncières (27'00-27'55)

Toutefois, cela a surtout pour effet de creuser encore davantage les écarts, dans une logique de « mixité sociale par le haut » (Kirszbaum, 2008, 2009 ; Epstein, 2013) souvent mobilisée dans les villes en décroissance (Miot, 2012 ; Cauchi-Duval, Béal et Rousseau, 2016). Cette terminologie permet d'ailleurs de ne pas utiliser le terme de gentrification, aux connotations plus négatives. Ainsi, la population des quartiers sud<sup>137</sup> a globalement baissé (-500 habitants depuis 2008) tandis que le quartier de l'Eure nage à contre-courant avec une hausse de 1 440 habitants depuis 1999. Cette hausse est surtout le fait de personnes diplômées de l'enseignement supérieur, leur proportion a en effet doublé depuis 2008 atteignant 25%. Cela permet au quartier de dépasser la moyenne havraise de plus de 21% tandis que l'ensemble des quartiers sud continue d'être bien en-dessous de cette moyenne puisque seul 11% de la population est titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur. De même, près de 48% des plus de 15 ans non scolarisés n'ont aucun diplôme supérieur au brevet des collèges, contre 37% dans l'ensemble de la commune.

Pour autant, le quartier de l'Eure n'a pas l'effet escompté de locomotive à l'échelle du Havre, il est plutôt dans une phase de rapprochement avec le reste de la ville, sans avoir d'effet d'entraînement pour le moment. Ainsi, le revenu médian disponible par UC s'élevait au Havre en 2013 à 18 087 €. Les revenus observés dans les quartiers sud la même année sont nettement plus faibles. Ils s'échelonnent de 12 811 € dans l'IRIS « Arcole/Brindeau – Humbert » à 16 749 € dans le quartier de l'Eure. Dans un même ordre d'idée, le pourcentage de ménages au-dessous du seuil de pauvreté à 60% est nettement plus élevé dans les quartiers sud que dans l'ensemble du Havre. Les quartiers Arcole/Brindeau et Vallée/Béreult/Pressensé sont particulièrement affectés par la pauvreté. Seul, le quartier de l'Eure présente un taux de pauvreté plus faible, d'un niveau à peine supérieur à celui du Havre.

Dans la même dynamique mais concernant l'immobilier, on observe depuis 1995 une arrivée plus importante de propriétaires privés dans les quartiers sud. Toutefois, cette évolution est encore une fois territorialement circonscrite, puisqu'une analyse à l'échelle des différents secteurs des quartiers sud montre une concentration des propriétaires privés dans la partie occidentale du territoire. Le quartier de l'Eure, qui accueille environ ¼ du parc de logement des quartiers sud, concentre 1940 logements privés, soit environ 1/3 du parc privé. Mais surtout cette partie des quartiers sud attire massivement des investisseurs extérieurs au Havre. C'est le cas de près de 300 investisseurs privés situés en France métropolitaine hors Haute-Normandie, soit 61,3 % de ce type d'investisseurs des quartiers sud. De la

---

<sup>137</sup> Ces nombres sont issus d'un travail préparatoire à un volet de l'observatoire foncier et habitat de l'AURH. Cette partie avait été co-écrite avec Marie-Hélène Cousin, cheffe de projet à l'AURH.



même façon, 730 investisseurs localisés en Seine-Maritime hors le Havre, soit 35,4 %, ont investi dans le quartier de l'Eure. De même, les quelques propriétaires localisés en ancienne Haute-Normandie ayant investi dans les quartiers sud sont pour les 2/3 localisés dans cette partie du quartier. Ces données font ressortir quelques nouvelles spécificités des quartiers sud par rapport au Havre, en particulier une part moins importante d'investissement intra-local puisque 54,3 % du parc privé des quartiers sud est détenu par des Havrais - contre 69,4 % à l'échelle du Havre - et 36 % du parc privé de ce territoire appartient à des résidents de Seine-Maritime, contre 22 % dans la ville du Havre. Cette image est, encore une fois, surtout due au quartier de l'Eure. En effet, tous ces investisseurs privés sont moins présents dans les autres parties des quartiers sud, où les propriétaires sont à plus de 50% des Havrais voire à 91% en ce qui concerne le quartier des Neiges - illustration d'un investissement très local. Concernant les Havrais propriétaires dans les quartiers sud depuis 1995, près de 56% ont acheté leur bien pour l'occuper, tandis que près de 44% mettent leur bien en location. Ainsi, depuis 1995, les Havrais ont plus largement investi dans le quartier de l'Eure et dans une moindre mesure le quartier Arcole Brindeau ; ces quartiers comptent respectivement 46 et 33% des logements mis en location et achetés depuis 1995.

Ainsi, Les quartiers sud sont aujourd'hui l'objet de plusieurs grandes opérations de construction de logements, notons en particulier la construction de logement social par la PFN le long de l'axe de la Vallée, une opération mixte – l'opération Dumont d'Urville – à proximité du jardin fluvial et l'entrée de la Cité de Chicago dans le nouveau dispositif du PNRU. Toutes illustrent une logique de comblement des friches et de construction de toujours plus de logements (collectifs) comme élément d'attractivité. À partir de là, on peut imaginer que l'expérience allemande des espaces vacants n'est pas exempte d'apprentissages riches de sens pour le Havre ; elle permettrait une resynchronisation des politiques publiques havraises en fonction d'une réalité territoriale assumée. L'Allemagne reste donc un modèle mais au quatrième sens de la définition d'A. Bourdin de celle qui inspire, qui permet finalement de mettre à distance ses propres pratiques. D'autant plus que le transfert ne signifie pas la translation pure et simple d'une pratique, d'une politique voire d'un modèle. Il est ici compris dans le sens d'une sélection des points forts des cas allemands et d'une prise en compte de leurs travers. Vient ensuite une étape de réappropriation (Espagne, 2012) et de reterritorialisation.

## II. Des éléments allemands pour repenser la politique foncière et les espaces vacants havrais

Comme nous l'avons vu la Ville du Havre connaît certaines difficultés à mettre en place une stratégie foncière sur l'ensemble de la ville, stratégie qui réponde véritablement aux besoins de l'ensemble de son territoire. La crainte de l'image négative et l'enjeu d'attractivité poussent à combler les espaces vacants visibles aussi vite que possible dans une logique d'évitement du paysage de la friche et en concordance avec les grandes injonctions nationales de densification et de construction. Cela a pour conséquence paradoxalement, de créer encore davantage de vacance. D'autant plus que le contexte de baisse des finances publiques et de crise a renforcé les difficultés existantes pour sortir des opérations de renouvellement ou d'extension en adéquation avec les besoins du territoire et non juste les grands classiques bien connus que constituent l'immobilier de bureaux et de logements. Ainsi, si le « modèle allemand » d'une gestion de la décroissance urbaine est inabouti, il permet toutefois de donner des éléments de reconfiguration de la politique foncière havraise à travers plusieurs orientations.

- une définition méliorative des espaces vacants comme des espaces de potentiels
- prendre mieux en compte la dimension temporelle

- la réflexion sur la place et la programmation des espaces vacants à l'échelle de l'ensemble urbain et non uniquement de la parcelle ou du groupement de parcelles
- la redéfinition des acteurs du foncier et de leurs rôles

Ces orientations ne signifient pas pour autant qu'aucune dynamique similaire n'existe ; au fil de nos entretiens et terrains, nous avons observé sur le territoire havrais un ensemble de signaux faibles qui pourraient être amplifiés. Les dimensions allemandes et havraises sont donc ici mises en parallèle, illustrant d'éventuels points de levier.

## II.1. L'acceptation des espaces vacants

Nous l'avons vu, en Allemagne, la mise en place d'une politique de décroissance urbaine entraîne une redéfinition des espaces vacants à travers leur temps de vacance. Ce moment peut-être un moment d'incubation ou d'occupation en vue d'un projet d'aménagement futur ou de recomposition d'un lien social dans ces quartiers.

Certes, il existe au Havre des occupations des espaces vacants, y compris par le biais de la Municipalité, comme nous l'explique une personne autrefois dans le service des affaires immobilières de la ville :

« si on est sur des propriétés bâties (ou non bâties d'ailleurs puisqu'on a fait des trucs assez délirants), dans l'attente d'une utilisation et d'avoir la maîtrise complète des îlots pour pouvoir faire son opération dans son ensemble (on était plutôt toujours dans une logique opérationnelle du site) à partir du moment où on avait fait la sécurisation du site, qu'on avait vérifié qu'il n'y avait pas de mise en danger, ni des occupants, ni des voisins, que ce soit sur le domaine public ou sur le domaine privé. Donc on avait ce parti pris d'être sur de l'opérationnel avec les différents acteurs. C'était généralement les différentes directions de la Ville du Havre, ça pouvait être soit la culture - j'ai fait des choses avec l'école d'art plastique, avec les autres directions de la culture pour du théâtre - ou même avec les autres directions que la culture. Sur des terrains non-bâties on mettait des animaux à paître mais même avec des propriétaires privés. On était donc toujours sur des logiques d'occupation, et donc on avait une forme de revalorisation. (...). On était sur une logique d'occupation mais on se posait aussi toutes les questions de quelle occupation pendant l'attente, pendant le temps d'attente, qui n'était pas forcément une valorisation esthétique » Entretien du 05.10.2016 avec une personne passée par le service des affaires immobilières (06'40-07'45)

Ces occupations restent toutefois circonscrites, occasionnelles et sans réflexion d'ensemble. Ce sont des occupations *a minima*, en lien avec des personnes connues de la Ville, comme nous l'explique notre interlocutrice à la fin de l'entretien ;

« l'idée c'était vraiment : on patiente. Par contre je pense que ça rendait service, c'est clair. Moi j'avais tous les élus qui venaient me voir et qui me demandaient « vous n'auriez pas quelques m2 pour machin ». Ça rendait service, mais en tout cas ça n'a pas transformé l'image de la réserve foncière. La réserve foncière, elle était bien là en attente, on l'a bien achetée parce que c'était pourri ; ou en tout cas c'était bien acheté pour être au service d'autre chose, la transition. Moi, je vous parlais de valorisation à une échelle économique ou de service public, mais la réserve foncière n'a pas été valorisée en elle-même. Après, il y a eu des petits jobs patrimoniaux, de temps en temps on appelait les archives ou le service de la culture, en leur disant faites quelques photos parce que là on va foutre le machin par terre. Vu que c'était privé, personne n'était jamais rentré dedans. Mais c'est tout. » Entretien du 05.10.2016 avec une personne passée par le service des affaires immobilières (1'07'05 – 1'09'10)

Ces occupations sont alors pour beaucoup constituées de tournages pour des films, d'exercices pour militaires ou de stockage de matériel. Il n'existe pas dans cette démarche de dimension pro-active ; c'est une logique d'occupation qui relève davantage de l'opportunité pragmatique que d'une stratégie ouverte. C'est une démarche de « dépannage » ou de « bouche-trou » afin d'éviter que le bien ne se détériore ou qu'il n'y ait des squats. Il ne s'agit pas ici d'un espace public, au contraire, l'appropriation ou la création de valeur ajoutée sont en fait redoutés, car pourraient contrecarrer les projets futurs déjà prévus sur le site :

« le fait que le bien soit dégradé ou pas réhabilité inscrit réellement qu'on ne pourra pas se mettre dans la durée. Alors qu'aujourd'hui [à propos de l'opération Danton], même si j'étais pour la démolition, le fait d'y avoir mis de la vie, et d'y avoir fait des animations, c'était là où j'étais beaucoup plus dubitative, me laisse un peu...comment on fait pour y revenir, pour récupérer cet espace. » Entretien du 05.10.2016 avec une personne passée par le service des affaires immobilières (19'20-19'30)

Notons toutefois que les montages techniques et juridiques sont connus des services de la Ville. Ainsi, dans le cadre de la réserve foncière sur du domaine privé, c'est l'article L2221-2 du code de l'urbanisme qui régit l'occupation forcément temporaire. C'est par le biais de cet article que les occupations décrites précédemment ont été mises en place ;

« (...) Avant leur utilisation définitive, les immeubles acquis pour la constitution de réserves foncières ne peuvent faire l'objet d'aucune cession en pleine propriété en dehors des cessions que les personnes publiques pourraient se consentir entre elles et celles faites en vue de la réalisation d'opérations pour lesquelles la réserve a été constituée. Ces immeubles ne peuvent faire l'objet que de concessions temporaires qui ne confèrent au preneur aucun droit de renouvellement et aucun droit à se maintenir dans les lieux lorsque l'immeuble est repris en vue de son utilisation définitive. (...) »

Toutefois, on remarque dans cette démarche inscrite dans le code de l'urbanisme, que le projet est forcément acquis par une personne publique en vue d'un projet déjà en partie déterminé et où l'occupation n'est possible mais ne peut dépasser le stade du temporaire. S'il peut être un point de départ pour une réflexion havraise, la mobilisation de ce type de concession ne saurait exactement restituer la richesse permise dans le cadre de ZN. De plus, cet article est souvent davantage utilisé dans le cadre de conventions agricoles dans des espaces en extension du cadre bâti.

De plus, ces espaces non-bâti et/ou espaces vacants faisant l'objet d'autres modalités d'occupation ne doivent pas être analysés comme des solutions sporadiques, mais servir d'occasion pour repenser les politiques publiques et foncières de la ville en cohérence avec des temporalités multiples.

## II.2. La remise en temporalité de la politique foncière

En Allemagne, l'idée est de reformuler un modèle urbain prenant en compte un marché qui n'est pas toujours, ou pas encore, présent. La réorganisation de centralités et au contraire l'acceptation d'espaces de respiration définitifs ou assumés comme temporaires est donc un enjeu sur l'ensemble de la ville lipsienne.

Alors que les dynamiques françaises actuelles sont plutôt à l'abandon des temporalités plus longues, il semble ici nécessaire de ré-établir des phasages afin de ne pas verser dans l'immédiateté. Certes, le portage de l'EPFN est désormais établi à 5 ans, là où, auparavant, il pouvait s'étirer sur vingt ans ; certes les grands projets d'aménagement de la Ville semblent passés, permettant de vendre une partie du patrimoine foncier :

« voilà, on a des choses, mais pour nous c'est quasi fini. On sait que pour nous la fin 2016 ça va être des opérations qui vont être bouclées et on n'aura pas de gros projets qui vont venir par la suite remplacer ceux- là. Parce que généralement on avait vraiment : un projet fini, un projet tombe. Il y avait vraiment un rythme très soutenu. Là en projet Ville du Havre [VDH], sincèrement on sait qu'on a deux petites opérations de requalification globale, mais ça reste des petites opérations à la marge, qu'on fait à côté des grosses opérations... » Entretien du 29.03.2016 avec deux personnes du service action foncière de la Ville du Havre (1'02'30-1'02'45)

Toutefois, il semble aujourd'hui nécessaire de prioriser davantage les opérations, évitant un effet de concurrence. En effet, actuellement l'opération Danton (de 370 logements dans le quartier gare) et l'opération Dumont d'Urville (de plus de 500 logements dans les quartiers sud) connaissent les mêmes temporalités, sont toutes deux situées en ville basse et à moins de 2 kilomètres de distance. D'ailleurs, le nombre important de logements ne prend pas en compte les quelques programmes de défiscalisation produits à proximité.

Pourtant, la sortie de ces deux opérations n'est pas analysée selon une logique concurrentielle pas les services de la Ville ;

« tout simplement parce que Danton et Dumont d'Urville ne sont pas deux programmes concurrents. Ils sont complémentaires par rapport à une offre en logements qu'on peut proposer au niveau de ce qu'on appelle le cœur métropolitain. Acheter un appartement à Dumont d'Urville ou à Danton, on n'est pas du tout sur la même cible d'acquéreur, tout simplement parce que sur Dumont d'Urville, on peut faire de l'accession à TVA réduite, ce qui n'est pas possible sur Danton (...) et aujourd'hui quelqu'un qui va chercher un appartement à Danton ou à Dumont d'Urville ne cherche pas la même chose. S'il est à Danton, il est au cœur - tramway etc- de la ville. Quand on est à Dumont d'Urville, c'est qu'on est dans du collectif un peu plus...même si ce n'est pas du périurbain, on est pas au centre-ville entre guillemets et au cœur de ses animations. » Entretien du 18.05.2016 avec le chef du service aménagement (12'55-13'55)

La réintroduction des temporalités dans la politique foncière de la ville doit également s'inscrire dans une pensée de cycles d'usages, d'étapes pour les espaces vacants. De la même manière que l'association Haushalten ou l'agence Coopolis introduisent des usagers dans des espaces délaissés, il s'agit de repenser un ensemble soit, dans une dimension strictement temporaire liée donc à une occupation simple, soit, dans une dimension relevant davantage de l'incubation. Selon la directrice S. Raab, l'agence Coopolis à Berlin insérait bien les usages et usagers dans une dynamique de projet, au sens où elle leur demandait de se projeter en tant qu'acteur présent mais aussi futur dans l'utilisation de cet espace. Le bail d'occupation précaire était alors lié à un projet de plus long terme, dans lequel l'occupation permettait un moment de test, à l'image d'une pépinière d'entreprises. Il débouchait ensuite sur un bail classique ou sur un achat des locaux ou de la parcelle. Cet entre-deux, cette dimension de test, n'existe pas au Havre. Il n'existe que des occupations temporaires, ou bien l'achat, elles sont toutefois de potentielles prémices à l'introduction d'usages intermédiaires. En effet, le projet Réinventer la Seine signe aujourd'hui une autre façon de conduire un projet urbain sur des friches : en proposant au départ 9 sites avec des orientations générales et une maîtrise foncière publique, les acteurs havrais ont de nouveau cherché à attirer des promoteurs. Toutefois, dans ce cadre, une association d'habitants a également répondu à l'appel, permettant de sortir du projet de logements plus classique. Il ne s'agit pas pour autant d'une phase d'expérimentation utilisant le temps de vacance ; bien que s'installant sur un espace vacant, le projet est pensé immédiatement comme durable sur une parcelle qui est immédiatement cédée à l'association. Cette dernière y développe un projet en lien avec la transition écologique, mêlant espaces d'ateliers, plateformes de recyclage, jardins partagés, etc.

## II.3. Une réflexion sur la place et programmation des espaces vacants à l'échelle de la ville

De plus, si le modèle de ville perforée lipsien n'existe pas au sens stratégique du terme, toujours est-il que la première étape de ce schéma reste l'acceptation de « trous » (*Lücke*) et d'espaces libres dans la ville ;

« Dans ce contexte [les débats autour du projet Leipzig 2030], on désignait également la ville perforée comme une réaction nécessaire de la restructuration urbaine « après l'ère de la croissance » et comme concept pour décrire une nouvelle densité, plus réduite »<sup>138</sup> (Rink et Siemund, 2016, 54)

Cette acceptation voire création de « trous » est organisée – ou tente de l'être – à l'échelle de la ville et non dans une pensée centrée uniquement à la parcelle. On l'a vu, la ville lipsienne est zonée afin de préserver des cœurs de quartier, induisant un autre rapport et une autre répartition de la densité urbaine. De là se dessinent déjà plusieurs enjeux pour la ville et sa région. Le principal étant d'accepter la décroissance urbaine avec d'une part le renforcement de centralités et de l'hypercentre, et d'autre part l'existence de vides ou plutôt d'espaces moins denses voire non-bâties dans la ville.

Au contraire, au Havre, les opérations actuelles sont dictées par une dynamique d'évitement de la friche, comme l'explique une personne autrefois dans le service des affaires immobilières ;

« sauf que ça c'était en 2012, on est 5 ans après, il n'y a toujours pas une pierre de posée, les seules friches qui ont été comblées, c'est la friche cours de la République où vous avez le siège de Logéo Habitat qui va se mettre [îlot Tellier]. » Entretien du 05.10.2016 avec une personne anciennement aux affaires immobilières (21'10-21'20)

Ces opérations de « comblement » ont pour point de départ des seuils de densité prédéfinis afin d'équilibrer l'opération d'aménagement, y compris si cela ne correspond pas à des formes urbaines prisées ou si cela conduit à des espaces extrêmement denses. Cette densité est particulièrement visible dans le cas de l'opération de Dumont d'Urville qui doit accueillir entre 500 et 600 logements.

---

<sup>138</sup> „In diesem Kontext bezeichnete man die perforierte Stadt auch als notwendige Reaktion des Stadumbaues „nach der Ära des Wachstums“ und als Begriff für die Beschreibung einer neuen, geringeren Dichte.“



- Aménagement d'espaces verts sur une grande partie de la plaine de jeux actuelle
- Un espace public connecte la plaine de jeux aux nouveaux logements
- Le parvis du lycée et la résidence sénior s'articulent avec de nouvelles constructions pour former une **place urbaine intergénérationnelle**
- Conservation du pignon sud du Hangar 0



Plan 17 : Plan masse de l'opération Dumont d'Urville  
 Issu de la réunion de présentation de l'avancement du projet urbain au 21.12.2016

La technique de concertation avec les habitants à partir de lego ou de morceaux de sucres participant de cette idée : un nombre précis de morceaux doivent être disposés par les habitants sur un espace délimité, c'est le point de départ intangible. Chaque morceau représentant des bâtiments, comme l'explique la cheffe de mission chargée de la concertation dans le cadre de l'opération Danton à proximité de la gare ;

« ils [les habitants] avaient des sucres en fait, ils avaient un volume de sucres, avec tout un périmètre sur lequel ils devaient agir, donc se confronter avec les questions de hauteur, de densité, les trames d'espace public. (...) Les sucres c'était des morceaux de bâtiments, donc après c'était à eux de voir comment ils voulaient les poser. » Entretien du 06.04.2016 avec l'ancienne cheffe de mission centre ancien et requalification de Danton, S. Bouin (05'45-05'50)

D'ailleurs, c'est dans cette optique que la Ville a pendant longtemps laissé des bâtiments en friches au lieu de les démolir ce qui aurait sécurisé les sites (éviter les risque d'effondrement, etc.) : les espaces vacants ne sont jamais imaginés comme des leviers de dé-densification y compris dans des secteurs plus (trop ?) denses. L'enjeu est de laisser ces espaces occupés par un bâtiment afin de maintenir l'acceptation de ce seuil de densité par la population voisine ;

« Ils [les habitants de Danton] découvrent le soleil, comment vous leur rebouchez la rue ? C'est pourquoi j'étais partisane de garder les bâtis parce que ça permet de remesurer l'espace. (...). D'ailleurs, regardez sur le lycée Anita Conti, sur la plage, le parti pris n'a pas été...ça appartient à la région, ils ont peut-être d'autres problématiques que la Ville du Havre, mais ils ont eu longtemps du contentieux, ils voulaient faire du logement et un hôtel. (...) Ils ne l'ont pas démolit, parce que sur la plage il fallait laisser la densité sinon on n'arriverait jamais. Quand j'étais au Havre, il y avait ce débat, faut-il demander à la région de démolir ou non ? » Entretien du 05.10.2016 avec une personne passée par le service Action foncière de la Ville (26'50-29'10)

La première pierre angulaire du traitement de la décroissance en Allemagne est ainsi la possibilité de profiter d'une moins grande densité et donc de plus de verdure. Pour cela, les Lipsiens ont notamment



utilisé le levier du développement durable pour faire entrer les espaces vacants dans une catégorie de pensée plus connue, dans l'ère du temps, et acceptée. Par ailleurs, les services de Leipzig mènent une réflexion sur la densité et les formes d'habitat de la ville en dehors des injonctions à construire toujours plus dense, y compris en contournant l'article 34 du code allemand de la construction qui édicte une construction *a minima* en harmonie avec le bâtiment avoisinant, entendu sur la même densité. Cette mixité des formes urbaines doit permettre de maintenir des familles en ville au lieu de les voir partir dans le périurbain.

Au Havre, le débat sur les densités reste tabou. La ville est pensée comme le lieu de construction d'immeubles collectifs. Certes, ces éléments sont également déterminés par des questions de prix et de pollution, toutefois les opérations d'aménagement public d'immeubles collectifs sont également souvent déficitaires ;

« Jusqu'à maintenant la ville du Havre ne pense que reconstruction de la ville sur elle-même, dans des programmes qui coûtent cher et qui sont d'une complexité incroyable ; puisqu'il s'agit de reprendre des terrains à la zone portuaire, terrains qui sont tous plus ou moins pollués. Or, comme vous le savez, pour l'habitat, il faut avoir des taux de dépollution qui sont incroyables (...). La dépollution est considérable et donc le coût de production de ces logements, qui sont forcément collectifs du coup, puisqu'on a un tel coût de charge foncière qu'ils sont obligés de monter. Et puis on est en ville, donc on monte aussi, on fait du dense, et ce faisant on répond pas du tout à un besoin typiquement français de la famille moyenne qui veut son logement avec jardin, sa maison. (...). Les maisons individuelles vont maintenant se construire à 15 km du Havre, donc ça marche très fort, tous les petits patelins autour du Havre construisent en veux-tu en voilà du logement, alors que c'est totalement à l'inverse des politiques nationales pour éviter l'étalement urbain, et le mitage de nos campagnes. » Entretien avec le directeur d'une SEM 30.08.2016 (18'20-21'30)

## II.4. Accessibilité et coordination, une redéfinition du rôle de l'acteur public

La mise en place d'une politique visant la décroissance urbaine comprend également en Allemagne une redéfinition de la place de l'acteur public ; à côté d'une politique foncière globale, l'acteur public allemand ne rachète pas systématiquement le foncier. Plus qu'un passage obligé, il se définit dans une dimension d'accompagnement et de coordination. Mais cela ne doit pas forcément signifier un retrait complet de la Ville à la recherche d'économies budgétaires et humaines. Selon les différents services de la Ville du Havre, on observe la volonté d'une partie des habitants de passer d'une logique de consommation des services offerts à une logique de partenariats et de co-construction.<sup>139</sup> Cela se traduit également par une transformation des lieux ciblés. Les équipements, par exemple, sont décrits par le service vie sociale des territoires davantage comme un outil ou lieu de réunion parmi tant d'autres qu'un but ultime. Cette ouverture pose toutefois deux grandes questions : d'une part la solidité du tissu des acteurs notamment associatifs, d'autre part la garantie de mixité sociale et du commun dans une logique de cohésion territoriale.

Au contraire, la Ville du Havre a longtemps procédé à une politique du tout achat. Jusque 2006 elle est le passage obligé à tel point que l'ensemble du patrimoine municipal n'est pas connu précisément. Nos interlocutrices du service d'action foncière de la Ville remarquent que pas moins de 41 millions d'euros étaient inscrits en 2006 au Plan d'Action Foncière (le PAF). Ce montant représente les potentialités

---

<sup>139</sup> Observations issues des ateliers avec les techniciens menés dans le cadre de la révision du PLU

foncières sur lesquelles l'EPFN pourrait un jour intervenir en accord avec la Ville ou la CODAH. Cette enveloppe a aujourd'hui beaucoup diminué ;

« en fait on a deux PAF, Ville du Havre et CODAH, et en fait toutes les opérations d'habitat, on les a fait passer sur le PAF de la CODAH puisque c'est la compétence de la collectivité. C'est pour ça que le PAF de la ville a été un peu diminué en termes de volumes. Puisqu'on a 14 millions d'euros d'encours potentiels, j'appelle ça un droit de tirage, on aurait potentiellement 14 millions d'euros, même si on les mobilise pas aujourd'hui, alors que sur la CODAH - alors que la Ville du Havre a la plus grosse opération - on est sur 20 millions d'euros d'encours avec la CODAH, donc l'un dans l'autre, ça s'équilibre. Mais on est allé jusqu'à 41 millions d'euros. Quand je suis arrivée [en 2006], le PAF de la Ville du Havre était à 41 millions d'encours, c'est-à-dire avec une autorisation de tirage, on n'a jamais été jusqu'à 41 millions d'euros ! vous imaginez ? on nous avait autorisé ça. Si on avait acheté tout ce qui était inscrit dans notre PAF on en aurait eu pour 41 millions d'euros et l'EPFN l'avait validé, on était le plus gros PAF de la région. » Entretien du 29.03.2016 avec deux personnes du service action foncière de la Ville (19'00-20'05)

La démarche de porter une autre vision et utilité des espaces vacants qu'une densification ne signifie pas pour autant de reverser à la Ville l'ensemble des espaces vacants réinsérés dans une catégorie du développement durable ; l'ère du tout achat est aujourd'hui révolue tandis que les services connaissent des diminutions importantes de personnel. Celui des espaces verts passe ainsi de 324 actuellement à 200 prévus dans les prochaines années. Au contraire, il s'agit d'être en mesure de laisser faire et d'accompagner des usagers et habitants.

C'est en partie dans cette logique que se sont développées des démarches de concertation des habitants au Havre. Cependant, alors que la municipalité lipsienne vise explicitement des actions menées par les habitants (ou « citoyens ») qui restent à l'origine du projet, l'expérience de la place Danton suit la logique inverse ; des expérimentations sont organisées **pour** les habitants et non par, comme l'explique l'ancienne cheffe de mission sur le projet :

« on s'est mis petit à petit, en fonction de ce qu'on ressentait aussi des attentes des habitants du quartier, à organiser des petites animations, des petits ateliers qu'on appelle de préfiguration, pour dire, ce que je vous disais déjà tout à l'heure, voilà c'est un quartier qui peut déjà bouger. Il peut déjà se passer des choses, commencer par rapport à des orientations communes qu'on s'était données avec les habitants, on peut commencer à aménager les choses, même si c'est du temporaire, mais voilà commencer à préfigurer... pas forcément des aménagements, mais au moins des usages que l'on retrouvera dans les aménagements définitifs. Donc là on a travaillé sur des végétalisations, sur un jardin partagé, sur des plantations, on appelle ça des jardins de rue, qu'on retrouve dans plusieurs villes françaises ; les habitants s'approprient une partie du trottoir pour planter. Il y a une dimension évidemment citoyenne, qui est quand même assez intéressante, on a fait des petits aménagements dans le quartier, des choses toutes simples, un peu correctives ; des traversées qui ne fonctionnaient pas bien, de petites choses fonctionnelles dans l'espace public... Et puis on a développé d'autres thématiques, donc on a fait des ateliers et des permanences liées à l'emploi, la santé, des choses autour de l'habitat, des conseils donnés, de l'info sur ce que c'est d'être locataire, d'être propriétaire. Tout le monde n'a pas le même niveau d'information, donc voilà, on a essayé de développer des choses autour de ça. » Entretien du 06.04.2016 avec l'ancienne cheffe de mission centre ancien et requalification de Danton, S. Bouin (10'00 – 11'40)

Pourtant, cette démarche pose les prémices d'une concertation plus poussée avec les habitants. Cette expérimentation n'est toutefois possible que par l'impulsion du maire lui-même – à l'époque E. Philippe - prodiguait une certaine légitimité aux équipes sur place :

« je me dis qu'on a vraiment eu de la chance, le fait qu'on expérimente, on a vraiment pu construire, moi j'ai pu avoir de la latitude sur la manière dont je voyais les choses, et moi je ne me voyais pas faire un projet

comme ça avec des gens qui n'avaient pas de compétences d'urbanisme, ça ne me paraissait pas possible ! »  
Entretien du 06.04.2016 avec l'ancienne cheffe de mission centre ancien et requalification de Danton, S. Bouin (1'32'30-1'32'40)

Le geste tranché de l'élu compte ici mais pose la question d'une capacité à aller au-delà d'un « phénomène de cour » pour reprendre les termes de nos interlocuteurs. La remarque ne tient pas qu'au Havre, mais la structuration hiérarchique des services ne permet pas toujours aux techniciens de faire remonter des informations ou idées contradictoires avec celles énoncées par des élus ou supérieurs. C'est un phénomène finalement d'auto-censure qui remet en question la capacité à rester en veille et à préserver une capacité d'innovation et donc de prise de risques en dehors d'un chemin tout tracé.

Cette nécessité de reconfigurer la politique foncière havraise sans revenir dans une politique d'achat systématique, et sans pour autant ne plus se projeter sur des projets, pose également la question du repositionnement des partenaires du foncier. L'EPFN, partenaire incontournable de la maîtrise et ingénierie foncière a ainsi intégré à l'axe 3 de son nouveau PPI de 2017 les usages transitoires afin de « valoriser les temps d'attente ». Toutefois, cette démarche s'intègre encore une fois dans une dimension d'occupation plus que d'expérimentation ; « certaines friches constituant des opportunités foncières intéressantes peuvent être utilisées de manière transitoire dans l'attente de la définition d'un projet de reconversion. » Transitoire et projet de reconversion sont ici encore une fois opposés, là où le premier pourrait aider à déterminer le second.

Par ailleurs, il s'agit de voir également les possibles porteurs de ces projets transitoires – ou intermédiaires. Remarquons ici que de multiples événements disent la capacité des Havrais à se saisir de l'espace urbain dans une démarche de coopération avec la Ville. C'est notamment le cas de « La Friche » mise en place avec l'aide de la mairie par un collectif d'artistes havrais ; dans un bâtiment municipal voué à être démolì pour l'opération Danton, le collectif a l'autorisation d'établir une résidence, redécorant l'ensemble des pièces du bâtiment. Il fut ensuite ouvert quelques semaines au public au printemps 2016.



Photo 16 : La Friche de Danton  
source : les Amarts, 2016

D'autres mobilisations d'habitants havrais sont visibles, notamment dans les quartiers sud. La plus marquante aujourd'hui est celle attenante au Hangar 0, l'un des sites de Réinventer la Seine situé dans la continuité de l'opération Dumont d'Urville. Les lauréats sont ainsi une association d'habitants tournés vers la transition écologique. Leur projet se décline en plusieurs parties comprenant notamment « une

pépinière de l'économie circulaire », des ateliers partagés pour les artistes et artisans du réemploi, un restaurant bio et local et enfin un espace d'agriculture urbaine 1000m<sup>2</sup> de jardins...mais surtout, ce projet représente un investissement estimé à 1 million d'euros que parvient à porter une association relativement récente.

Plus ancré dans les quartiers sud, le projet « parcours d'avenir » de l'adjoint R. Debons mêle à la fois associations du quartier et entreprises. Face aux réductions des finances publiques, l'adjoint parvient ainsi à maintenir un « projet social ». Il vise notamment à permettre aux enfants un accès à la culture et au sport en dehors de l'école grâce aux financements de mécènes et à l'accompagnement d'associations locales. Si cette mobilisation n'a rien à voir avec une utilisation des espaces vacants, elle dit toutefois la présence d'un maillage associatif capable de répondre présent.

## Conclusion du chapitre 8

À l'issue de ce chapitre, on comprend que la Ville du Havre pourrait s'appuyer sur certains éléments allemands. En effet, les cas étudiés illustrent un moment de resynchronisation avec leur réalité territoriale – décroissante – ce dont devrait s'inspirer le Havre.

Ainsi, au-delà de l'importation tronquée d'autres expériences urbaines enserrées dans un contexte de croissance démographique et de pression foncière plus forte, il existe au Havre certaines démarches sur lesquelles une importation d'éléments allemands pourrait se fonder afin de reconfigurer une politique foncière manquante. La permission – sporadique – d'occupation de certains immeubles de la Ville, les expérimentations menées notamment à Danton qui redéfinissent la conduite de projets ainsi qu'un ensemble d'événements disent également la capacité des Havrais à se mobiliser. Le transfert est donc ici une réappropriation voire une réinvention de ces bonnes pratiques comprises comme des pratiques présentées comme exemplaires ou facteurs d'amélioration des méthodes françaises et havraises.

Ce détour allemand souligne également de nombreuses forces en présence, trop peu mises en avant. Quelques limites sont toutefois visibles dans cette démarche. La première attenante aux modalités de transfert a trait à la structuration interne des administrations et illustre les limites entre le savoir scientifique et le savoir-faire comme le montre N. Arab ;

« la contextualisation s'applique au processus d'élaboration des projets ; la sociologie des organisations, les sciences de la décision, les sciences de gestion, les sciences administratives ont toutes fait la démonstration du caractère contingent et situé de l'action. » (Arab, 2008, 43)

Cela pose la capacité d'innovation interne dans un contexte de marges de manœuvre de plus en plus restreintes au sein des services municipaux.

Enfin, en lien avec cette dimension de délégation, la gestion des espaces vacants dans les villes en décroissance par des ZN pose la question d'une mobilisation discriminatoire de ces nouveaux acteurs. Si dans le cadre de Tempelhof nous avons rencontré des personnes assez diverses dans les jardins de Rubezahl et d'Allmende Kontor, l'accessibilité engendrée par cette pratique doit veiller à être le moins possible socialement sélective.



# Conclusion générale

Conclusion générale



## **L'imbrication d'injonctions nationales et de stratégies locales d'évitement des friches et de construction de logements en France.**

La population mondiale, certes en augmentation, est inégalement répartie sur le globe ; il existe également des villes qui perdent des habitants. La décroissance urbaine est toutefois un phénomène complexe issu d'une globalisation massive. Elle peut être définie comme une crise structurelle multiforme et expliquées par quatre causes principales en Europe ayant trait à la démographie, à l'économie, à la périurbanisation et à des décisions politiques, le tout dans une logique d'enchevêtrement.

Toutefois la décroissance urbaine est diversement reconnue à l'échelle mondiale. En Europe, l'Allemagne est souvent présentée comme avant-gardiste quant à la pensée et à l'organisation de la décroissance alors que la France peine à sortir d'un long mutisme. Nous expliquons cette géométrie variable par des causes, intensités et spatialisations différentes de part et d'autre du Rhin. Côté german, les causes démographiques, souvent analysées 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 qu'à l'époque 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. De plus, la décroissance urbaine est géographiquement circonscrite à quelques villes industrielles de taille moyenne et surtout à des territoires à dominante plus rurale qui semblent moins peser à l'échelle de l'Hexagone. Cette difficulté à penser la décroissance sur le territoire français est d'ailleurs visible jusque dans les manuels scolaires. Aujourd'hui on observe un frémissement d'intérêt mais qui reste du sectoriel, souvent attaché à la question des commerces de centre-ville.

Cette différence importante dans la reconnaissance de la décroissance urbaine nous amène à introduire un couple d'analyse fondé sur la dissociation entre un dysfonctionnement et une anomalie. Le premier est intrinsèque à la ville et interprète la décroissance urbaine comme un élément passager et temporaire qui s'autorégulera. La deuxième terminologie, issue de la pensée de Kuhn, revient à revoir nos modèles interprétatifs et façons de construire la ville. L'anomalie est alors potentiellement un premier pas vers la sortie d'un paradigme de croissance urbaine.

À l'échelle locale, la ville du Havre se situe clairement dans une interprétation de la décroissance urbaine comme un dysfonctionnement temporaire. 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 havraise à ne pas traiter de sa décroissance urbaine présente mais à se projeter sur un futur plus désirable trouve des échos à l'échelle nationale. En nous appuyant sur la théorie des instruments développée par les sciences-politistes, nous montrons 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 de ces instruments – les Trente Glorieuses – vient clairement poser des réflexes d'actions, en particulier celui de la construction comme pourvoyeuse d'habitants. Hormis pendant une courte période, la décroissance, ici démographique, fait son entrée dans le code de la construction et de l'habitat (CCH). En dehors de cela, la décroissance est un impensé juridique sauf

dans le NPNRU qui rectifie l'ancienne règle du « un logement démolé » = « 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 en premier lieu – et oriente l'action. Cependant ces calculs sont assujettis au parc bâti sur le territoire communal – les démolitions de logements et les réhabilitations lourdes via l'ANRU ont pour effet de diminuer l'assiette de taxation. De plus, l'examen approfondi de la DGF 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 : d'une part, la suppression de la taxe professionnelle en 2010 sur fond d'enveloppe normée est de moins en moins compensée par l'État, tandis que d'autre part, cette taxe compte toujours dans le calcul du potentiel financier faisant paraître la commune pour plus riche qu'elle ne l'est réellement. Cela diminue d'autant ce qu'elle perçoit de la DGF. Ce double handicap, lié à la dimension industrielle du Havre, se superpose à sa caractéristique de ville reconstruite ; les taxes foncières et d'habitation sont calculées en grande 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.

Par ailleurs, ces difficultés locales laissent craindre un écart entre les territoires croissants et d'autres décroissants : le retrait progressif de l'État au profit de métropoles ou régions rend ces inquiétudes plausibles. Alors que l'autonomie communale est de plus en plus mise à mal par les réformes partielles des finances locales, la mise en place des nouveaux Schémas Régionaux d'Aménagement de Développement Durables et d'Égalité des Territoires (SRADDET) illustre la fin d'une logique redistributive au profit d'une égalité de traitement. Le Havre, au sein d'une région aux limites justifiées par son histoire mais caractérisée par une séparation de plus d'un demi-siècle se retrouve cependant au centre d'un territoire écartelé entre un tropisme parisien voire nordiste et l'attrait de Caen pour la Bretagne. Ici encore, la théorie des frontières fantômes (Frémont, Guermond, Vanier et Groupe des quinze géographes normands, 2016 ; Hirschhausen, 2017) prend tout son sens.

Au contraire, l'Allemagne met en place – depuis le début des années 2000 – 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. Elle est étayée par une crise du logement à l'échelle nationale et par le postulat que la construction détermine l'attractivité. Cela participe à rendre les politiques foncières des villes en décroissance françaises peu efficaces. Parallèlement, l'étude des connotations qui entourent les 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 sur son territoire. 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 - qu'il s'agisse du nombre d'habitants ou de ménages. 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. Ce lien ne serait non pas celui d'une contamination, mais viendrait d'un effort d'évitement des friches via la construction, en particulier de logements, y compris dans des marchés plus détendus. Cela renforce paradoxalement la vacance des logements du territoire.

Il nous semblerait donc opportun 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.

### **L'expérience allemande des villes en décroissance : un processus de réenchâtement des espaces vacants et une politique de l'attente.**

Nous nous sommes donc intéressés à l'expérience allemande. L'hypothèse qui nous guide est celle de l'existence d'un modèle d'organisation de la décroissance urbaine, en particulier de son volet foncier. Par une analyse statistique et des documents de planification actuels et passés, la trajectoire de nos trois cas d'études met en lumière un point de départ 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 plus ou moins marquée 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. Si la population qui arrive dans ces trois villes n'est majoritairement pas de nationalité allemande, il ne s'agit pas pour autant de réfugiés uniquement ; le détail de ces arrivées illustre également la persistance de population d'origine turque, polonaise et l'arrivée d'Européens du Sud, de pays comme l'Italie où les taux de chômage sont élevés. Cette analyse semble un peu moins vraie dans le cas de Halle dont la stabilité renforcée coïncide temporellement avec l'arrivée importante de réfugiés durant l'été 2015. Toutefois, l'absence de détails statistiques ne nous permet pas de conclure de manière certaine. La caractérisation de cette dynamique de résurgence dans nos trois cas d'étude montre cependant que le mécanisme de croissance urbaine repose davantage sur une attractivité territoriale et non sur une dynamique liée au solde naturel. Cela a pour conséquences de renforcer l'idée que la décroissance urbaine n'est pas – et ne peut-être – une question complètement résorbée dans l'Europe actuelle ; le vieux continent continue d'avoir 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 en Allemagne des politiques visant à organiser la décroissance urbaine. La prise de conscience est impulsée par des praticiens très 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 pour autant 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 n'est pas un élément à cacher mais un atout pour atteindre des objectifs de développement durable et pour une 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 moments 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 enjeux de traduction du terme de *Zwischennutzungen*, entre les utilisations intermédiaires et les utilisations temporaires. Nous mettons ici de côté le terme de transitoire que nous jugeons inadéquat. Ces deux types d'utilisations, illustrés par deux traductions possibles, montrent également des projections temporelles différenciées 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 d'études, se dessinent les éléments de précarité des ZN, entre accessibilité facilitée au sol et des éléments de 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 de Tempelhof montre par ailleurs les enjeux de structuration interne aux administrations municipales. Ainsi Halle illustre les difficultés d'implantation de dynamiques exclusivement exogènes dont ne se saisissent pas ou peu les services municipaux.

Cependant, 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 modification du tissu urbain ; la décroissance urbaine est alors l'occasion de créer des aérations dans des quartiers relativement denses. Quand bien même certains projets de ZN seraient reconnus d'utilité publique, les Villes en décroissance ne possèdent pas toujours le foncier concerné et n'ont donc que peu de possibilités d'action.

À travers les trois villes étudiées, la thèse édifiant l'Allemagne en pionnière de l'organisation de la décroissance peut être remise en cause. Peut-on alors parler de modèle dans le cas allemand ? N'existe-t-il pas pour autant des éléments havanaïses permettant de penser la reconfiguration de la politique foncière havanaïse ?

### **Le « modèle allemand » et la décroissance urbaine : la transférabilité comme enjeu de légitimité et la nécessité d'une re-synchronisation havanaïse**

Les apories du système nous permettent d'achever la déconstruction de la supposée exemplarité allemande. La persistance d'un tabou de la décroissance urbaine dans les termes utilisés, mais également l'inscription du *Stadtumbau* dans un régime spécial du code illustrent une difficulté à penser la décroissance urbaine comme un possible futur urbain. Le paradigme de croissance reste ainsi sous-jacent

dans les politiques menées, à ceci près que cet objectif est mis de côté pour un moment incertain, c'est-à-dire qu'il est différé.

Cette dimension nous pousse à interroger davantage 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 et comme les damnées contraintes d'importer des bonnes pratiques, le processus est inversé dans les villes de Berlin et Leipzig. La notion de transférabilité entendue comme l'enjeu d'être transféré prend alors tout son sens. L'édification en bonnes pratiques de politiques territoriales permet ainsi 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 acteurs voire les individus que sur leurs rattachements institutionnels fluctuants. Ainsi, maires et adjoints lipsiens de plusieurs générations promulguent à l'échelle nationale une sortie du tabou de la décroissance urbaine 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 mais 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 mais aussi de concurrence entre des fondateurs de ZN. Il ne s'agit pas ici d'une exhaustivité mais de personnes qui visent à faire reconnaître la légitimité de leur projet souvent adossés à une vision alternative de la société qui justifie une mise en réseau internationale. L'objectif ici n'est pas tant l'édification des ZN au rang de bonnes pratiques, cette modalité est vue surtout comme une possibilité d'accéder au sol, ou au pire comme une contrainte. Au contraire, c'est le projet en lui-même qui doit être reconnu. À ce réseau se superposent des fondations et structures d'entraide qui visent à réduire la précarité inhérente à des projets adossés à des dimensions de réversibilité. Il s'agit à la fois des réseaux de financement permettant jusqu'à l'achat du foncier, et des réseaux d'ingénierie prodiguant des conseils.

Cette mise en évidence des particularités allemandes permet toutefois de mettre en perspective des enjeux de reconfiguration des politiques foncières havraises. Dans cette dynamique, on observe que le territoire havrais vise encore à se rattacher à de grands modèles urbains qui ne lui correspondent pas, dans une logique d'importation. Cette dimension tend d'une part à oublier une étape pourtant nécessaire de reterritorialisation. D'autre part, elle met le territoire havrais toujours dans une dynamique d'emprunt, oubliant par-là les éléments originaux qui peuvent également faire sa spécificité. Il s'agit donc de mettre en lumière le déjà-là havrais, prêchant toutefois pour une resynchronisation des projections havraises sur un futur, en cohérence avec un territoire actuellement en décroissance et éventuellement en résurgence. Ainsi, dans les remous d'un nouveau système à penser, le Havre a tout à gagner à accepter que la ville et son territoire ne soient plus certains de croître de nouveau, et de manière encore moins probable à des taux avoisinants ceux de la révolution industrielle. La question n'est pas finalement d'avoir une politique foncière de décroissance urbaine mais d'être plus proche d'une réalité territoriale aux besoins de logements et de densités moindres.

Reste que les injonctions nationales sont fortes, et que le silence encore assourdissant de l'État ne permet pas une légitimation de ces politiques. À l'image d'un H. H. Lehmann-Grube ou d'un E. Lütke-Daldrup, seule une personnalité présente dans ces deux réseaux – havrais et nationaux – pourrait changer ces dimensions.

# Bibliographie



- Adisson F., 2017, « Choisir ses occupants, quand les grands propriétaires adoptent des collectifs pour la gestion transitoire des friches urbaines », *Métropolitiques*. Adresse : <http://www.metropolitiques.eu/Choisir-ses-occupants.html>
- Aggeri F. et Labatut J., 2014, « Les métamorphoses de l'instrumentation gestionnaire. Une généalogie des approches par les instruments », *L'instrumentation de l'action publique: controverses, résistances, effets*, Domaine Gouvernances, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, p. 63-87.
- Albecker M.-F., 2014, *Recycler les premières couronnes des villes globales : politiques d'aménagement urbain et restructurations des banlieues industrielles de Paris et New York.*, Paris 1.
- Alexandre H., Cusin F. et Juillard C., 2010, « L'attractivité résidentielle des agglomérations françaises », *Observateur de l'immobilier*, vol. , n°76, p. 3-66.
- Andres L., 2013, « L'interim, le temporaire et la veille comme enjeux d'une ville réversible et éminemment mutable », *Villes, territoires, réversibilités*, Centre culturel international de Cerisy-la-Salle éd., Paris, Hermann, p. 49-62.
- Andres L., 2006, « Temps de veille de la friche urbaine et diversité des processus d'appropriation : la Belle de Mai (Marseille) et le Flon (Lausanne) », *Géocarrefour*, vol. 81, n°2, p. 159-166.
- Arab N., 2008, « À quoi sert l'expérience des autres ?, "Bonnes pratiques" et innovation dans l'aménagement urbain », *Espaces et sociétés*, vol. , n°131, p. 33-47.
- Augé M., 1992, *Non-lieux: introduction à une anthropologie de la surmodernité*, Paris, Seuil.
- Aveline N., 2009, *Nouveaux enjeux pour la théorie économique et pour les politiques publiques*, HDR, Université Louis Lumière Lyon 2.
- Axente Mihaela, 2012, *Construction territoriale et projet touristique. Le cas de l'Estuaire de la Seine*, phdthesis, Université du Havre. Adresse : <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00776883/document>
- Bafoil F., 2006, « Transfert institutionnel et européanisation. Une comparaison des cas est-allemand et est-européens », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 13, n°2, p. 213-238.
- Baron M., Cunningham-Sabot E., Grasland C., Rivière D. et Van Hamme G., 2010, *Villes et régions européennes en décroissance: maintenir la cohésion territoriale*, Hermès Lavoisier. Paris.
- Béal V., Epstein R. et Pinson G., 2015, « La circulation croisée », *Gouvernement et action publique*, vol. N° 3, n°3, p. 103-127.
- Benz A., 2001, *Chapitre 4. De l'État fédéral unitaire à un État asymétrique*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.).
- Berland-Berthon A., 2009, *La démolition des immeubles de logements sociaux: histoire urbaine d'une non-politique publique*, Cachan, Lavoisier.
- Bernt M., 2007, « Six years of Stadtumbau Ost (Urban Restructuring East) programme: difficulties of dealing with shrinking cities », *Shrinking cities: effects on urban ecology and challenges for urban development*, Peter Lang Verlagsgruppe, Frankfurt am Main.

- Bernt M., Bürk T., Kühn M., Liebmann H. et Sommer H., 2010, « Stadtkarrieren in peripherisierten Räumen. Problemstellung, theoretische Bezüge und Forschungsansatz », *Working paper - Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung e.V. Erkner*, p. 41.
- Bernt M., 2016, « The Limits of Shrinkage: Conceptual Pitfalls and Alternatives in the Discussion of Urban Population Loss », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 40, n°2, p. 441-450.
- Bernt M., Grell B. et Holm A., 2013, *The Berlin reader: a compendium on urban change and activism*, Bielefeld, Transcript.
- Bidou-Zachariasen C., 2003, *Retours en ville. Des processus de gentrification urbaine aux politiques de revitalisation des centres*, Collectif éd. Descartes & Cie.
- Blotevogel H., Danielzyk R. et Münter A., 2014, « Spatial planning in Germany. Institutional inertia and new challenges », *Spatial planning systems and practices in Europe: a comparative perspective on continuity and changes*, M. Reimer, P. Getimis et H.H. Blotevogel éd., New York, NY, Routledge, p. 83-108.
- Blumner N., 2006, *Planning for the unplanned: tools and techniques for interim use in Germany and the United States*, Difu. Adresse : <http://www.difu.de/dokument/planning-for-the-unplanned-tools-and-techniques-for-interim.html>.
- Boulay G. et Buhot C., 2013, *Les mots du foncier dictionnaire critique*, Paris, ADEF éditions.
- Bourdieu P., 2002, « Les conditions sociales de la circulation internationale des idées », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 145, n° 1, p. 3-8.
- Bourdin A. et Idt J., 2016, *L'urbanisme des modèles: références, benchmarking et bonnes pratiques*, La Tour-d'Aigue, Éditions de l'Aube.
- Brandstetter B., Lang T. et Pfeifer A., 2005, « Umgang mit der schrumpfenden Stadt—ein Debattenüberblick », *Berliner Debatte Initial*, vol. 16/6, p. 55-68.
- Brandt H. Schröteler-von et Schmitt G., 2016, « Stadtumbau Ost », *Stadterneuerung*, Basiswissen Architektur, Springer Vieweg, Wiesbaden, p. 214-243.
- Briche H., 2017, *Les mobilités résidentielles à l'épreuve des discriminations et de la ségrégation ethniques. Politiques de rénovation urbaine et expériences des minoritaires.*, Lyon.
- Buhnik S., 2015, *Métropole de l'endroit et métropole de l'envers décroissance urbaine, vieillissement et mobilités dans les périphéries de l'aire métropolitaine d'Osaka, Japon*, Paris 1.
- Buhot C., 2012, « Démythifier le foncier », *État des lieux de la recherche sur le foncier, PUCA*.
- Buzar S., Ogden P. E. et Hall R., 2005, « Households matter: the quiet demography of urban transformation », *Progress in Human Geography*, vol. 29, n° 4, p. 413-436.
- Carroué L., 1993, « Berlin réunifiée : une nouvelle métropole à vocation internationale en Europe centrale », *Annales de Géographie*, vol. 102, n° 570, p. 113-130.

- Castells M., 2009, « The Networked City : Réseaux, espace, société. », *Revue électronique des sciences humaines et sociales*.
- Cauchi-Duval N., Béal V. et Rousseau M., 2016, « La décroissance urbaine en France : des villes sans politique », *Espace populations sociétés. Space populations societies*, vol. , n°2015/3-2016/1.
- Chaline C., 1999, *La régénération urbaine*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Cheshire et Hay D., 1989, *Urban Problems in Western Europe: an economic analysis*, Unwin Hyman London.
- Choay F., 1996, *La règle et le modèle: sur la théorie de l'architecture et de l'urbanisme*, Nouv. éd., et corr. Paris, Éd. du Seuil.
- Choay F., 1979, *L'urbanisme, utopies et réalités Une anthologie*, Seuil.
- Cochard N., 2016, *Les marins du Havre : gens de mer et société urbaine au XIXe siècle*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- Colomb C., 2012, « Pushing the urban frontier: Temporary Uses of Space, City Marketing, and the Creative City discourse in 2000s Berlin », *Journal of Urban Affairs*, vol. 34, n 2, p. 131-152.
- Comby J. et Rernard V., 1996, *Les Politiques foncières*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Cunningham Sabot E., Audirac I., Fol S. et Martinez-Fernandez C., 2013, « Theoretical Approaches of "Shrinking Cities" », *Shrinking Cities: International Perspectives and Policy Implications*, Routledge.
- Cunningham Sabot E., 2012, *Villes en décroissance, « Shrinking Cities », Construction d'un objet international de recherche*, HDR, Paris, Paris 1.
- Cunningham Sabot E. et Fol S., 2010, « De-industrialization and economic restructuring: The case of two European shrinking cities », *Shrinking cities South/North: « Achicamiento » urbano Sur/Norte*, Florida State University, Universidad de Guadalajara, UCLA Program on Mexico, Profmex/World and Juan Pablos Editor.
- Cunningham Sabot E. et Fol S., 2009, « Shrinking Cities in France and Great Britain: A Silent Process? », *The future of shrinking cities: problems, patterns and strategies of urban transformation in a global context*, Berkeley, Center for Global Metropolitan Studies, Institute of Urban and Regional Development, and the Shrinking Cities International Research Network (SCiRN), IURD, University of California, p. 17-27.
- Damais J.-P., 1963, *La nouvelle ville du Havre, reconstruction et repopulation*, Paris, CNRS.
- De Coninck F., 2013, *Villes, territoires, réversibilités*, Paris, Hermann, p. 151-164.
- Debarbieux B., 1995, « Le lieu, le territoire et trois figures de rhétorique », *Espace géographique*, vol. 24, n° 2, p. 97-112.
- Debarre S., 2014, « Introduction », *Géographies entre France et Allemagne: acteurs, notions et pratiques (fin XIXe siècle - milieu XXe siècle)*, Revue germanique internationale, W. Adam éd., Paris, CNRS Éd.

- Devisme L., Dumont M. et Roy É., 2008, « Le jeu des « bonnes pratiques » dans les opérations urbaines, entre normes et fabrique locale », *Espaces et sociétés*, vol. , n 131, p. 15-31.
- Dissmann C., 2011, *Die Gestaltung der Leere: zum Umgang mit einer neuen städtischen Wirklichkeit*, 1. Aufl. Bielefeld, Transcript.
- Dormois R. et Fol S., 2017, « La décroissance urbaine en France : une mise à l'agenda difficile », *Métropolitiques*.
- Driant J.-C., 2015, « La crise du logement vient-elle d'un déficit de constructions ? », *L'Économie politique*, vol. 65, n° 1, p. 23.
- Dubeaux S. et Cunningham Sabot E., 2017, « Maximizing the potential of vacant spaces within shrinking cities, a German approach », *Cities*.
- Dubeaux S. et Cunningham Sabot E., 2016, « Dossier « Réaffectations du foncier : régulation étatique, investissements privés et initiatives citoyennes » - Contestation et normalisation des usages du sol dans Berlin: l'ancien aéroport de Tempelhof », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 24, n° 4, p. 358 - 370.
- Dümcke W. et Vilmar F., 1996, *Kolonialisierung der DDR*, Münster, Agenda Verlag.
- Dumont G.-F., 2014, « Les communes en France : petit dictionnaire des idées reçues (suite) », *Population & Avenir*, vol. n° 720, n° 5, p. 3-3.
- Dupont J., 2014, *L'émergence d'une politique foncière régionale en Bretagne : de l'identification des enjeux à la création d'un établissement public foncier d'Etat*, Thèse de doctorat, Rennes 2.
- Epstein R., 2013, *La rénovation urbaine: démolition-reconstruction de l'État*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- Espagne M., 2012, « La notion de transfert culturel », *Revue Sciences/Lettres*, vol., n° 1.
- Estèbe P., 2004, « Les quartiers, une affaire d'état. Un instrument territorial », *Gouverner par les instruments*, Gouvernances, P. Lascoumes et P. Le Galès éd., Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- Étienne-Steiner C., 2005, *Le Havre: un port, des villes neuves*, Paris, Monum, éditions du patrimoine.
- Fernandez Agueda B., 2013, *Urban Futures. The reversibility of decay*, Madrid, Universidad Politécnica de Madrid (UPM).
- Florentin D., 2008, *Leipzig ou la ville perforée Une «shrinking city» modèle?*, mémoire de master 1, université Paris I Panthéon Sorbonne
- Florentin D., 2009, *Le déclin au quotidien, stratégies immobilières et pratiques sociales face au déclin à Leipzig*, mémoire de master 2, université Paris I Panthéon Sorbonne.
- Florentin D., 2015, *Shrinking Networks? Les nouveaux modèles économiques et territoriaux des firmes locales d'infrastructure face à la diminution de la consommation*, Paris-Est.

- Florentin D., 2010, « The “Perforated City:” Leipzig’s Model of Urban Shrinkage Management », *Berkeley Planning Journal*, vol. 23, n°1.
- Florentin D., Fol S. et Roth H., 2009, « La “ Stadtschrumpfung” ou “ rétrécissement urbain” en Allemagne: un champ de recherche émergent », *Cybergeog: European Journal of Geography*. Adresse : <http://cybergeog.revues.org/22123> [Consulté le : 29 août 2014].
- Florida R., 2004, *The rise of the creative class*, Basic Books New York.
- Fol S. et Cunningham Sabot E., 2010, « “Déclin urbain” et Shrinking Cities : une évaluation critique des approches de la décroissance urbaine », *Annales de géographie*, vol. 674, n° 4, p. 359.
- Fottorino E., 1989, *La France en friche*, Paris, Lieu commun.
- Frémont A., 2009, *La mémoire d’un port: Le Havre*, Paris, Arléa.
- Frémont A., Guermond Y., Vanier M., 2016, *La région, de l’identité à la citoyenneté*, Groupe des quinze géographes normands éd, Paris, Hermann.
- de Gasperin A., 2011, *Genèse et transformation d’une forme urbaine : le grand ensemble*, Nancy.
- de Gasperin A. De, 2009, « Les villes des nouveaux Länder : La requalification dans le difficile contexte du déclin », *VertigO - la revue électronique en sciences de l’environnement*, vol.9 N°2.
- Gastinne J.-B., 2016, *Le Havre 1517-1789 : histoire d’une identité urbaine*, Presses universitaires de Rouen et du Havre.
- Gaule J., 1994, *L’avenir du Plan et la place de la planification dans la société française: rapport au Premier ministre*, Paris, Documentation française.
- George Pierre et Verger Fernand, 2013, *Dictionnaire de la géographie*, Paris, PUF.
- Geppert A., 2015, « Planning Without a Spatial Development Perspective? », *Planning for states and nation-states in the U.S. and Europe*, G. Knaap éd., Cambridge, Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy, p. 361-380.
- Geppert A., 2017, « Vae Victis! Spatial Planning in the Rescaled Metropolitan Governance in France », *Raumforschung und Raumordnung - Spatial Research and Planning*, vol. 75, n° 3, p. 225-241.
- Giband D. et Siino C., 2014, « La citoyenneté urbaine pour penser les transformations de la ville ?, Urban citizenship as a means for understanding urban changes? », *Annales de géographie*, vol. , n° 694, p. 644-661.
- Giblin B., 2015, « L’obsession du local : une exception française ? », *Esprit*, vol. Février, n° 2, p. 64-73.
- Gintrac C., 2017, « La fabrique de la géographie urbaine critique et radicale », *EchoGéo*, vol. , n° 39.
- Giseke U., 2003, « Über Irritationen in der Freiflächenkultur », *Deutsches Architektenblatt*, vol. , n 4.
- Göb R., 1977, « Die schrumpfende Stadt », *Archiv für Kommunalwissenschaften*, p. 149-176.

- Goze M., 1999, « La loi d'orientation foncière : de la croissance urbaine à la métropolisation », *Annuaire des collectivités locales*, vol. 19, n° 1, p. 101-121.
- Goze M., 2002, « La stratégie territoriale de la loi S.R.U., The territorial strategy of the law related to solidarity and urban renewal », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, vol. décembre, n° 5, p. 761-776.
- Grandclément A. et Boulay G., 2015, « Urbanisation et bases fiscales des communes métropolitaines », *Données urbaines. 7: [...]*, Villes, Paris, Anthropos Economica, p. 53-61.
- Grésillon B., 2011, « La culture comme alternative au déclin : mythe ou réalité ? », *Géocarrefour*, vol. , n° 2, p. 151-160.
- Grésillon M., 1974, « Les relations ville-industrie : le complexe de Halle (R.D.A.) », *Annales de Géographie*, vol. 83, n° 457, p. 260-283.
- Grossmann K., 2007, *Am Ende des Wachstumsparadigmas?: zum Wandel von Deutungsmustern in der Stadtentwicklung : der Fall Chemnitz*, transcript Verlag.
- Grossmann K., Haase A., Rink D. et Steinführer A., « Urban shrinkage in East Central Europe? Benefits and Limits of a Cross-National Transfer of Researches. », M. Novak et M. Nowosielski éd. *Declining Cities/Developing Cities: Polish and German Perspectives*, p. 77-99.
- Gstach D., 2006, *Freiräume auf Zeit*, Kassel. Adresse : <https://kobra.bibliothek.uni-kassel.de/handle/urn:nbn:de:hebis:34-2006082214468> [Consulté le : 17 mars 2015].
- Guérin-Pace F. et Pumain D., 1990, « 150 ans de croissance urbaine », *Economie et statistique*, vol. 230, n° 1, p. 5-16.
- Guigou J.-L., 1982, *La rente foncière: les théories et leur évolution depuis 1650*, Paris, Economica.
- Haase A., Rink D. et Grossmann K., 2016, « Shrinking Cities in Post-Socialist Europe: What Can We Learn From Their Analysis for Theory Building Today? », *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, vol. 98, n° 4, p. 305-319.
- Habermas J., 1992, « "L'espace public", 30 ans après », *Quaderni*, vol. , n° 18, p. 161-191.
- Halpern C., Lascoumes P. et Le Galès P., 2014, *L'instrumentation de l'action publique: controverses, résistances, effets*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- Hannemann C., 2003, « Schrumpfende Städte in Ostdeutschland », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, p. 48.
- Hatem F., 2004, « Attractivité : de quoi parlons-nous ? », *Pouvoirs locaux*, vol. , n° 61.
- Häussermann H. et Siebel W., 1985, « Die Chancen des Schrumpfens », *Die Zeit*, p. 33-37.
- Häussermann H. et Siebel W., 1987, « Die Geschichte von Wachstum und Niedergang der Städte oder Wie alles gekommen ist », *Neue Urbanität*, , p. 91-119.



- Häussermann H. et Siebel W., 1988, « Die Schrumpfende Stadt und die Stadtsoziologie », *Soziologische Stadtforschung*, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, J. Friedrichs éd., VS Verlag für Sozialwissenschaften, p. 78 - 94. Adresse : [http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-322-83617-5\\_5](http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-322-83617-5_5) [Consulté le : 28 juillet 2014].
- Haydn F. et Arlt P., 2006, *Temporäre Räume: Konzepte zur Stadtnutzung*, Basel [u.a.], Birkhäuser.
- von Hirschhausen B., 2017, « Frontières fantômes », *Espace géographique*, p. 46-2.
- von Hirschhausen B et Lacquement G., 2007, « Modèles de l'Ouest, territoires de l'Est. Le développement local et la valorisation du patrimoine dans les campagnes d'Allemagne orientale », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 38, n° 3, p. 5-29.
- Hocreitère P., 2011, « Les directives territoriales d'aménagement et de développement durables : une régression par rapport aux directives territoriales d'aménagement », *RDI*, vol. , n° 2, p. 74-77.
- Janin C. et Andres L., 2008, « Les friches : espaces en marge ou marges de manœuvre pour l'aménagement des territoires ? », *Annales de géographie*, vol. 663, n° 5, p. 62.
- Kil W., 2004, *Luxus der Leere. Vom schwierigen Rückzug aus der Wachstumswelt. Eine Streitschrift*, Wuppertal, Verlag Müller und Busmann.
- Kirszbaum T., 2008, « Rénovation urbaine, une mixité très peu sociale », *Projet*, vol. n ° 307, n° 6, p. 30.
- Kirszbaum T., 2009, « Un Janus aux deux visages : la diversité dans l'habitat: Réflexions sur les politiques de déségrégation résidentielle aux Etats-Unis et en France », *Raisons politiques*, vol. 35, n° 3, p. 49.
- Kistenmacher H. et Crastes R., 2016, « Systèmes étatiques et réformes de l'administration en France et en Allemagne », *Allemagne d'aujourd'hui*, vol. N° 212, n° 2, p. 110-113.
- Kontuly T., Vogelsang R., Schön Karl P. et Maretzke S., 1997, « Political Unification and Regional Consequences of German East-West Migration », *International Journal of Population Geography*, vol. 3, n° 1, p. 31-47.
- Kress C., 2008, « Schrumpfungsprozesse versus Wachstumparadigma in der DDR », *Schrumpfende Städte: ein Phänomen zwischen Antike und Moderne*, Städteforschung. Reihe A, Darstellungen, A. Lampen et A. Owzar éd., Köln, Böhlau, p. 237-278.
- Kühn M., Bernt M. et Colini L., 2016, « Power, politics and peripheralization: Two Eastern German cities », *European Urban and Regional Studies*.
- Kuhn T., 2008, *La structure des révolutions scientifiques*, Paris, Flammarion.
- Laporte A., 2011, « Bonn, la ville qui devait rétrécir », *Géocarrefour*, vol. , n° 2, p. 95-102.

- Lascoumes P. et Le Galès P. éd., 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- Lascoumes P. et Le Galès P., 2012, *Sociologie de l'action publique*, 2e édition. F. de Singly éd. Paris, Colin.
- Levoyer L. et Ricci J.-C., 2012, *Finances locales*, Paris, Hachette supérieur.
- Lorrain D., 2004, « Les pilotes invisibles de l'action publique, le désarroi du politique ? », *Gouverner par les instruments*, Gouvernances, P. Lascoumes et P. Le Galès éd., Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, p. 163-197.
- Lütke-Daldrup E., 2001, « Die perforierte Stadt. Eine Versuchsanordnung. », *Bauwelt*, vol. 24, n° StadtBauwelt 150, p. 40-45.
- Minois G., 2011, *Le poids du nombre: l'obsession du surpeuplement dans l'histoire*, Paris, Perrin.
- Miot Y., 2012, *Face à la décroissance urbaine, l'attractivité résidentielle ? : le cas des villes de tradition industrielle de Mulhouse, Roubaix et Saint-Etienne*, Thèse de doctorat, France, Territoires, villes, environnement et Société.
- Nelle A., 2015, « Verändert sich der Stadtbau?: Verortung eines vielschichtigen Begriffs in Stadtentwicklungsdebatten zwischen Wachstum und Schrumpfung », *disP - The Planning Review*, vol. 51, n° 4, p. 52-65.
- Oliva E., 2015, « La Dotation globale de fonctionnement », *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, Paris.
- Olsen Aksel K., 2013, « Shrinking Cities: Fuzzy Concept or Useful Framework? », *Berkeley Planning Journal*, vol. 26, n° 1. Adresse : <http://escholarship.org/uc/item/9cd585dr> [Consulté le : 23 juillet 2014].
- Oswalt P., 2006a, *Shrinking Cities: Complete Works 1*, Ostfildern-Ruit [Germany] : New York, Hatje Cantz ; Distributed by D.A.P./Distributed Art Publishers.
- Oswalt P., 2006b, *Shrinking cities, interventions*, Ostfildern-Ruit [Germany] : New York, Hatje Cantz ; Distributed by D.A.P./Distributed Art Publishers.
- Oswalt P. et Rieniets T., 2006, *Atlas of shrinking cities*, Hatje Cantz Ostfildern.
- Oswalt P., 2000, *Berlin: Stadt ohne Form: Strategien einer anderen Architektur*, München ; New York, Prestel.
- Oswalt P., Overmeyer K. et Misselwitz P., 2013, *Urban Catalyst The Power of Temporary Use*, 2e éd. Berlin, DOM Publishers.
- Ozouf-Marignier M.-V. et Verdier N., 2013, « Les mutations des circonscriptions territoriales françaises. Crise ou mutation ? », *Mélanges de l'École française de Rome - Italie et Méditerranée modernes et contemporaines*, vol. , n°125-2.

- Pallagst K., 2005, « The end of the growth machine-New requirements for regional governance in an era of shrinking cities », *ASCP Congress Kansas City. October*,
- Pallagst K., 2010, « The planning research agenda: shrinking cities – a challenge for planning cultures », *Town Planning Review*, vol. 81, n° 5, p. i-vi.
- Pallagst K., Wiechmann T. et Martinez-Fernandez C., 2013, *Shrinking Cities: International Perspectives and Policy Implications*, Routledge.
- Pallagst K., Fleschurz R. et Said S., 2017, « What drives planning in a shrinking city? Tales from two German and two American cases », *Town Planning Review*, vol. 88, n° 1, p. 15-28.
- Pinard J. et Vivant E., 2017, « La mise en évènement de l'occupation temporaire : quand les lieux artistiques off inspirent les opérateurs in de la production urbaine », *L'Observatoire*, vol. N° 50, n° 2, p. 29-32.
- Pisani E., 1977, *Utopie foncière*, Paris, Éditions du Linteau.
- Pison G., 2014, « 1914-2014 : un siècle d'évolution de la pyramde des âges en France », INED éd. *Population & sociétés*, vol. , n° 509.
- Porte N., 2016, « La révision des valeurs locatives, le principe des impôts indiciaires et celui de l'égalité devant les charges publiques », *Revue Française de Droit Administratif*, vol. , n° 4, p. 825-833.
- Pradel B., 2007, « Mettre en scène et mettre en intrigue: un urbanisme festif des espaces publics », *Géocarrefour*, vol. 82, n° 3, p. 123-130.
- Pradel B., 2010, *Rendez-vous en ville ! Urbanisme temporaire et urbanité évènementielle: les nouveaux rythmes collectifs*, Thèse de doctorat, Champs-sur-Marne, Seine-et-Marne, France, Laboratoire Ville, mobilité, transport.
- Queva C., 2007, « Les paradoxes de la Region en Allemagne, entre réseaux et territoires: la région, outil de déterritorialisation ? », *Annales de géographie*, vol. 653, n° 1, p. 41-64.
- Raffestin C., 2012, « Une Societe de la Friche ou Une Societe en Friche », *Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais*, vol. 1, n° 2, p. 166-173.
- Razemon O., 2016, *Comment la France a tué ses villes*, Paris, Rue de l'échiquier.
- Renard V., 2015, « La question foncière : un mal français », *L'Économie politique*, vol. 65, n° 1, p. 41.
- Renault M., 2014, « Le rôle de la culture dans les nouvelles modalités de la gouvernance ville-port », *Tome 3 : Port City Governance*, Les Océanides, , p. 8.
- Revert M., 2016, « Recodification du livre 1er ; une simple réécriture des règles et principes généraux ? », *RDI*, vol. , n°4, p. 185-196.
- Rink D. et Siemund S., 2016, « Perforation als Leitbild für die schrumpfende Stadt?: Erfahrungen aus Leipzig », *disP - The Planning Review*, vol. 52, n° 3, p. 50-60.

- Roskamm N., 2014, « 4,000,000 m<sup>2</sup> of Public Space: The Berlin “Tempelhofer Feld” and a Short Walk with Lefebvre and Laclau », *Public space and the challenge of urban transformation in Europe*, A. Madanipour, S. Knierbein et A. Degros éd., New York, NY, Routledge, p. 63-77.
- Rossi M., 2009, « Vue d'ensemble du droit de l'urbanisme allemand », *Droit de l'aménagement, de l'urbanisme, de l'habitat textes, jurisprudence, doctrine et pratiques*, Paris, Le Moniteur, p. 773-829.
- Rössler S., 2010, *Freiräume im Stadtumbau : Chancen und Grenzen der Freiraumplanung im Stadtumbau*, IÖR.
- Roth H., 2016, « Du déclin à la périphérisation : quand les courants constructivistes et critiques revisitent les différenciations spatiales en Allemagne », *Cybergeo : European Journal of Geography*.
- Roth H., 2011, « Les villes rétrécissantes en Allemagne », *Géocarrefour*.
- Rousseau M., 2011, *Vendre la ville (post)industrielle. : Capitalisme, pouvoir et politiques d'image à Roubaix et à Sheffield (1945-2010)*, Saint-Etienne.
- Roy E., 2016, « Bonnes pratiques à l'oeuvre dans le gouvernement urbain : enquête sur de nouvelles moeurs de l'action urbaine », *L'urbanisme des modèles: références, benchmarking et bonnes pratiques*, Bibliothèque des territoires, A. Bourdin et J. Idt éd., La Tour-d'Aigue, Éditions de l'Aube, p. 139-157.
- Scherrer F. et Vanier M., 2013, *Villes, territoires, réversibilités*, Centre culturel international de Cerisy-la-Salle éd. Paris, Hermann.
- Schmid J., 2012, « L'Allemagne, encore divisée... démographiquement », *Population & Avenir*, vol. , n° 678, p. 4-8.
- Siegmund U., 2001, *Privatisierungspolitik in Ostdeutschland: eine politökonomische Analyse der Treuhandanstalt*, 1. Aufl. Wiesbaden, Deutscher Universitäts-Verlag.
- Sieverts T., 2004, *Entre-ville: une lecture de la Zwischenstadt*, Marseille, Ed. Parenthèses.
- Sitte C., 1889, *L'Art de bâtir les villes: l'urbanisme selon ses fondements artistiques*, Paris, Ed. du Seuil.
- Smith F. M, 1996, « Problematising Language: Limitations and Possibilities in “Foreign Language” Research », *Area*, vol. 28, n° 2, p. 160-166.
- Sowa C., 2017, *Penser la ville en décroissance : pour une autre fabrique urbaine au XXIe siècle. Regard croisé à partir de six démarches de projet en France, en Allemagne et aux États-Unis.*, Grenoble-Alpes.
- Spannowsky W., 2014, « Les évolutions dans le droit de l'urbanisme allemand de 2004 à 2013 », *Droit de l'aménagement, de l'urbanisme, de l'habitat*, Paris, Moniteur, p. 569-585.
- Stadtentwicklung Senatsverwaltung f, 2007, *Urban Pioneers: Stadtentwicklung durch Zwischennutzung*. Berlin, Jovis Berlin.
- Steinführer A. et Haase A., 2007, « Demographic change as a future challenge for cities in East Central Europe », *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, vol. 89, n° 2, p. 183-195.

- Thoening J.-C., 2014, « Politique publique », *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.)
- Thoening J.-C., 2005, « Pour une épistémologie des recherches sur l'action publique », p. 285-306.
- Till K. E., 2011, « Interim Use at a Former Death Strip? Art, Politics, and Urbanism at Skulpturenpark Berlin\_Zentrum », *The German Wall*, New York, Palgrave Macmillan US, p. 99-122.
- Turok I. et Mykhnenko V., 2008, « Resurgent European cities? », *Urban Research & Practice*, vol. 1, n° 1, p. 54.
- Turok I. et Mykhnenko V., 2007, « The trajectories of European cities, 1960-2005 », *Cities*, vol. 24, n° 3, p. 165-182.
- Van de Kaa D.J., 1987, « Europe's second demographic transition. », *Population bulletin*, vol. 42, n° 1, p. 1.
- Van den Berg L., Drewett R., Klaassen L.H., Rossi A., et al., 1982, *Urban Europe: a study of growth and decline*, Oxford: Pergamon Press.
- Wiechmann T. et Pallagst K., 2012, « Urban shrinkage in Germany and the USA: A Comparison of Transformation Patterns and Local Strategies: Urban shrinkage in Germany and the USA », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 36, n° 2, p. 261-280.
- Wiechmann T. et Siedentop S., 2006, « Chancen des Schrumpfens - Stadtumbau als kommunale Gestaltungsaufgabe », *Institut für ökologie und Raumentwicklung*.
- Wolff M., Fol S., Roth H. et Cunningham Sabot E., 2017, « Is planning needed? Shrinking cities in the French urban system », *Town Planning Review*, vol. 88, n° 1, p. 131-145.
- Zepf M. et al., 2008, « Les services urbains en réseau à l'épreuve des villes rétrécissantes: l'évolution des réseaux d'eau et d'assainissement à Berlin—Brandebourg », Adresse : <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00435551/en/> [Consulté le : 22 septembre 2012].

## Sitographie

<http://www.adopteunefriche.com/>

<https://www.anil.org/>

<http://banatic.interieur.gouv.fr>

<http://destatis.de/>

<https://dima-immobilien.de/>

<http://franceurbaine.org/>

<http://www.geoinformations.developpement-durable.gouv.fr/fichiers-fonciers-r549.html>

<http://insee.fr/>

<https://loipinel.fr/zones-loi-pinel>

<http://outil2amenagement.cerema.fr/>

<https://portail.dgfip.finances.gouv.fr/portail/accueilAM.pl>

<https://statistik.sachsen.de/>

<https://www.statistik.sachsen-anhalt.de/>

<https://www.statistik-berlin-brandenburg.de>

<http://tempelhoferfreiheit.de/>

## Textes législatifs

Code de l'urbanisme

Code de la Construction et de l'Habitat

Code Général des Collectivités territoriales

Loi d'Orientation Foncière du 30 décembre 1967

Loi du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine

Loi organique relative à l'autonomie des collectivités locales du 29 juillet 2004

La loi du 16 mars 2015 dite loi Pélissard-Pirès-Beaune portant sur les communes nouvelles

La loi du 7 août 2015 portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe)

Étude d'impact loi égalité et citoyenneté

## Rapports

BBR, 2004, *Zwischennutzung und neue Freiflächen - Städtische Lebensräume der Zukunft*, Berlin, Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR).

BBR, 2008, *Zwischennutzungen und Nischen im Städtebau als Beitrag für eine nachhaltige Stadtentwicklung: ein Projekt des Forschungsprogramms « Experimenteller Wohnungs- und Städtebau » (ExWoSt)*, Bonn, Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR).

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, 2002, *Fachdokumentation zum Bundeswettbewerb « Stadtbau Ost »*,



Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, 2001, *Stadtumbau in den neuern Ländern – Integrierte wohnungswirtschaftliche und städtebauliche Konzepte zur Gestaltung des Strukturwandels auf dem Wohnungsmarkt der neuen Länder*,

DATAR, 1993, *Friches industrielles, lieux culturels*, Paris, Documentation française.

DATAR, 1991, *La réhabilitation des friches industrielles.*, Paris, La Documentation française.

DATAR, 1998, *Les Directives territoriales d'aménagement : présentation et première expertise de l'expérimentation*,

Lacaze J.-P., 1986, *Les grandes friches industrielles rapport du Groupe de travail interministériel*, Paris, La Documentation française.

Lehmann-Grube H., 2000, *Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern*, Adresse : Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen.

Lextrait F. et Goussard G., 2001, *Friches, laboratoires, fabriques, squats, projets pluridisciplinaires... : une nouvelle époque de l'action culturelle : rapport à M. Michel Duffour, Secrétaire d'Etat au patrimoine et à la décentralisation culturelle.*, rapport public, Adresse : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/014000519/index.shtml>

Office fédéral de l'environnement OFEV éd., 2007, « guide sur les affectations transitoires », Adresse : [http://www.zwischennutzung.ch/zwischennutzung/images/pdf\\_F/varianten/pdf\\_alle\\_bsp\\_f.pdf](http://www.zwischennutzung.ch/zwischennutzung/images/pdf_F/varianten/pdf_alle_bsp_f.pdf) [Consulté le : 23 septembre 2014].

Raffin F., 1998, *La mise en culture des friches industrielles : Poitiers, Genève, Berlin*, Ministère de de l'Équipement, des Transports et du Logement Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction Plan Urbanisme Construction Architecture.

UN-HABITAT, 2016, *World Cities report: Urbanization and development - emerging futures*, New York, UN Habitat.

## Études AURH

SERH, 1971, E62, Chambre de Commerce et d'Industrie du Havre.- Structures commerciales de l'agglomération havraise : 2 "Perspectives", rapport provisoire.

SERH, 1970, E63, Schéma de secteur : Numéro 1 "Analyses".

SERH, 1971, E70, Ministère de l'Équipement et du Logement.- Film "L'aménagement du Havre vous concerne" : Note de réalisation.

AURH, 1983, NA1904, Politique locale de l'habitat.- Neuvième plan, préparation : Propositions de la commission logement de l'Agence

AURH, 1984, E219, Ville du Havre, Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme.- Pour une restructuration des quartiers anciens de la ville-basse : Dossier



# Annexes

## Annexe 1 : liste des entretiens

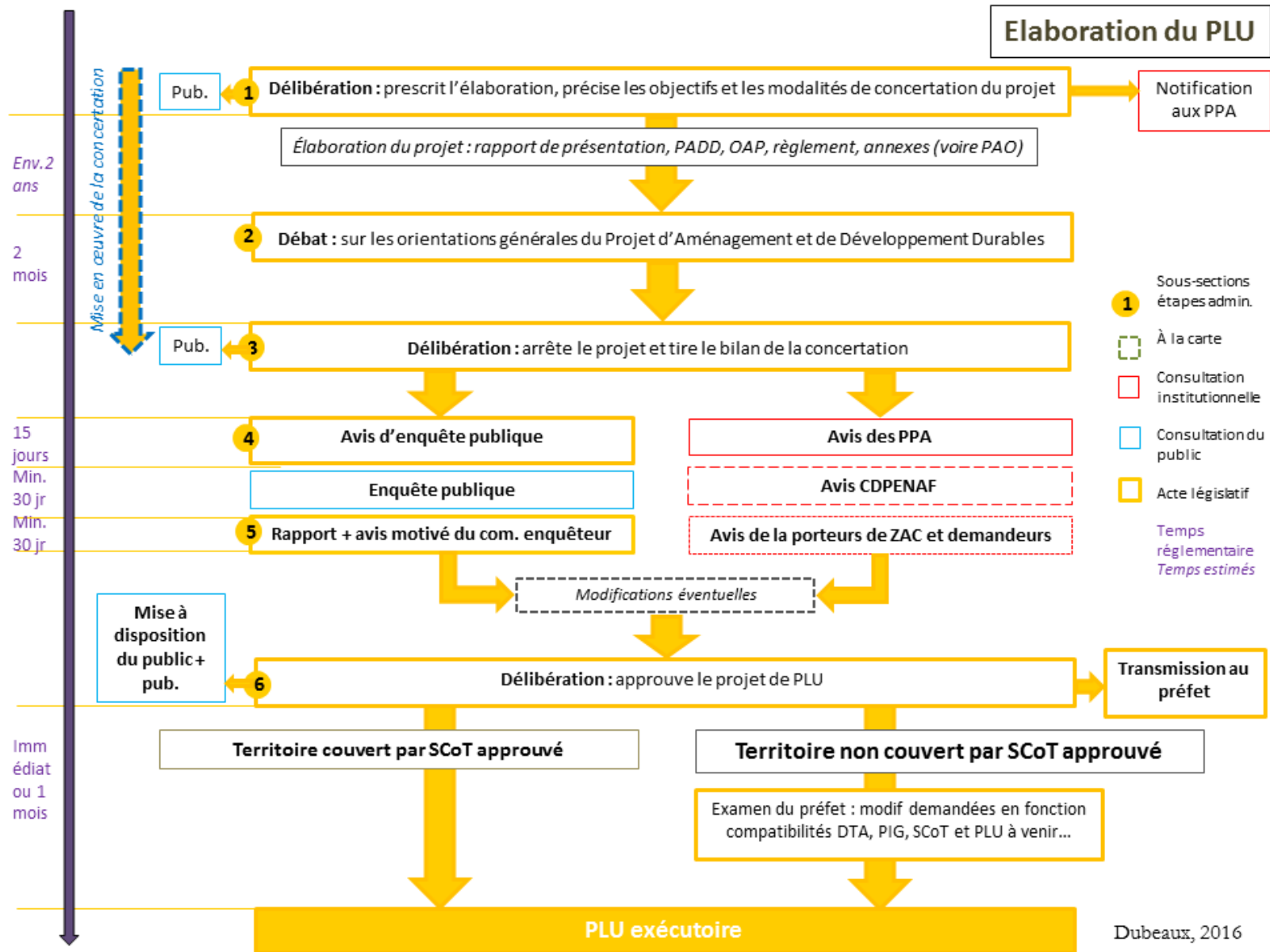
Date	Structure	Poste	Nom_pers	Terrain
09/07/2015	Allmende Kontor	ZNer	Michael	Berlin - Tempelhof
28/07/2015	KulturGate	ZNer	Ute	Berlin - Tempelhof
30/07/2015	100% THF	autre	Christian	Berlin - Tempelhof
31/07/2015	BUND	coordinateur de la concertation	Tilmann Heuser	Berlin - Tempelhof
31/07/2015	100% THF	autre	Michael Schneidewind	Berlin - Tempelhof
03/08/2015	Allmende Kontor	ZNer	Gerda Müller1	Berlin - Tempelhof
07/08/2015	Allmende Kontor	ZNer	Gerda Müller2	Berlin - Tempelhof
04/08/2015	Arche Metropolis	ZNer	Martin Wittau	Berlin - Tempelhof
06/08/2015	Znagentur/Coopolis	ZNer	Nils Grube	Berlin - Tempelhof
07/08/2015	SenStadt	coordinatrice de la concertation	Evelyn Bodenmeier	Berlin - Tempelhof
13/08/2015	Grün Berlin	technicien	Henrick Brauns	Berlin - Tempelhof
15/08/2015	Allmende Kontor	ZNer	Elisabeth	Berlin - Tempelhof
18/08/2015	Allmende Kontor	ZNer	Iris	Berlin - Tempelhof
18/08/2015	Allmende Kontor	ZNer	Seref Karatas	Berlin - Tempelhof
19/08/2015	Nature???Mini Golf	ZNer	Christoph Ernst	Berlin - Tempelhof
20/08/2015	Basis.Wissen.Schaft	ZNer	Dany Krone	Berlin - Tempelhof
20/08/2015	Quartiermanagement Schillerkiez	technicien	Oliver Heimes	Berlin - Tempelhof
23/08/2015	Jügger	ZNer	Dirk Tafelski	Berlin - Tempelhof
23/08/2015	PP Schillerkiez	ZNer	Christian	Berlin - Tempelhof
24/08/2015	Film "Tempelhof das grosse Nichts"	autre	Julia Seedler	Berlin - Tempelhof
25/08/2015	Lernort Nature	ZNer	Ursula Müller	Berlin - Tempelhof
25/08/2015	Interreligiöse Dialog	ZNer	Elisabeth Kruse	Berlin - Tempelhof
26/08/2015	PrinzessinnenGarten	ZNer	Marco Clausen	Berlin
27/08/2015	Tentstation	ZNer	Sarah Osswalt	Berlin
29/08/2015	Gecekondu	ZNer	Lätietia Norkeit	Berlin
30/08/2015	YAAM	ZNer	Ortwinn Rau	Berlin
15/09/2015	Znagentur/Coopolis	ZNer	Stefanie Raab	Berlin
15/09/2015	Ponybar	ZNer	Stefanie	Berlin
23/09/2015	Fachhochschule Erfurt	chercheuse	Doris Gstach	-

30/09/2015	Bauhaus	chercheuses	B. Scurrrell + U. Giseke	-
13/10/2015	SenStadt BaulückenManagement WoFIS	technicien	Henning Roser	Berlin
16/10/2015	Stadtverwaltung - Wohnen	technicienne	Karolin Pannike	Leipzig
16/10/2015	Stadtteilverein Lindenauer	ZNer	Christina Weiss	Leipzig
19/10/2015	Quartiersmanagement Halle Neustadt	technicienne	Jana Kirsch	Leipzig
20/10/2015	Stadtverwaltung - Freiräume	technicienne	K. Tettrin	Halle
21/10/2015	MM et Kunzstoffe	ZNer	Daniela Nuss	Leipzig
21/10/2015	Haushalten e.V	ZNer	Hannes Lindenmann	Leipzig
23/10/2015	Stadtverwaltung - ASW	technicien	H. Will + P. Mattheis	Leipzig
23/10/2015	Nachbarschaftsgarten	ZNer	Andreas	Leipzig
27/10/2015	UFZ	chercheurs	Dieter Rink + Manuel Wolff	-
28/10/2015	Freiraumgalerie	autre	Ina + Sebastian	Halle
29/10/2015	UFZ	chercheur	Annegret Haase	-
18/03/2016	Quartiersmanagemen Leipziger Ost	technicien	Hofmann	Leipzig
18/03/2016	UFZ	chercheurs	Dieter Rink + S. Goerbling	-
18/03/2016	Liegenschaftsamt	technicien	Unverferth	Leipzig
23/03/2016	Raumlabor	ZNer	Marcus Bader	Halle
23/03/2016	Senatsverwaltung Abteilung II	technicien	Joachim Sichter	Berlin
29/03/2016	Ville du Havre	service affaires immobilières	Anonymisé	Le Havre
22/02/2016	Ville du Havre	service urbanisme	Anonymisé	Le Havre
29/03/2016	Ville du Havre	service urbanisme	Anonymisé	Le Havre
06/04/2016	Ville du Havre	chargée de mission ville du Havre concertation Danton	Anonymisé	Le Havre
03/05/2016	Ville du Havre	service espaces verts	Anonymisé	Le Havre
12/05/2016	GPMH	mission ville-port	Anonymisé	Le Havre
18/05/2016	Ville du Havre	service aménagement	Anonymisé	Le Havre
19/05/2016	Adopte une friche	autre	Seiko Watanabe	Le Havre
01/06/2016	Ville du Havre	adjoint quartiers sud	Regis Debons	Le Havre
07/06/2016	EPFN	technicienne	Mme Déconihout	Le Havre
09/06/2016	ancienne élue Ville du Havre		Agathe Cahierre	Le Havre
09/06/2016	Alcéane	technicien	M. Blanquet	Le Havre
14/06/2016	Ville du Havre	service culture	Fazette Bordage	Le Havre
17/06/2016	Ville du Havre	service environnement	Marc Affagard	Le Havre
08/07/2016	Ville du Havre	adjointe	Firmin le Bodo	Le Havre

31/08/2016	SHEMA	directeur	Alain Kerdirgi	Le Havre
02/09/2016	CCI	technicien	Fabien Salvetat	Le Havre
08/09/2016	EDIS Logéo	directeur	Alain Caron	Le Havre
28/09/2016	Optia	directeur	Doutreleau	Le Havre
04/10/2016	EPFN	technicienne	Catherine Vallée	Le Havre
12/10/2016	Alcéane	technicienne	S. Ferrand	Le Havre
27/10/2016	Ville du Havre	ancien maire	A Rufenacht	Le Havre
23/02/2017	Ville du Havre	ancienne technicienne service habitat	Agnès Gori-Rasse	Le Havre
15/03/2017	Ville du Havre	ancien adjoint - communiste	H. Colliard	Le Havre
22/03/2017	Ville du Havre	directeur du service financier	Emmanuel Decamps	Le Havre



# Annexe 2 : schéma d'aménagement d'un PLU



Dubeaux, 2016

# Annexe 3 : le recensement des espaces en friche par l'EPFN - méthodologie

## Recensement des espaces d'activités en friche en Vallée de Seine

Grande Seine 2015  
UNE SEINE D'AVENIR

### - Méthode -

#### Méthodologie

En 2010, 13 communes ont fait l'objet d'une phase test afin d'évaluer la méthodologie pour ensuite l'appliquer à l'ensemble du territoire de l'étude. Le déploiement sur les 130 autres communes a commencé en janvier 2011 et a duré jusqu'au mois de mars 2012.

#### Découpage du périmètre d'action

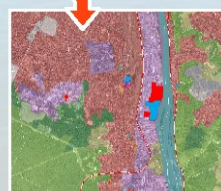
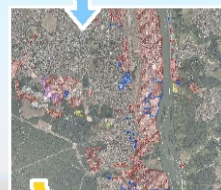
- L'ensemble du linéaire est découpé en regroupant les communes via leurs EPCI afin d'organiser le travail préparatoire.
- Repérage via la photographie aérienne de la région des espaces d'activités et des indices "visibles" de sites en friches.
- Prise de rendez-vous avec les communes.

#### Entretiens auprès des acteurs locaux

- Rencontre des élus locaux afin de confronter la cartographie avec la connaissance de leur territoire, et de récupérer des informations sur les sites actuellement en friches ou en devenir.
- Enrichissement de la base de données cartographique avec ces nouveaux éléments.
- Présentation des espaces recensés en réunions techniques locales pour avis, appréciation, et prise d'informations complémentaire.

#### Identification des différents enjeux d'aménagement

- Priorisation des sites à la lumière des informations récoltées.
- Certains sites font l'objet de visite avec les élus locaux pour aller plus loin dans l'analyse. Une fiche de critères de priorisation est remplie, incluant les informations sur la sécurité, le paysage, et le potentiel du site, ainsi que sur les enjeux réglementaires et environnementaux.
- La base de données et la cartographie sont actualisées afin de procéder à une classification de l'ensemble en effectuant des choix sur les priorités d'aménagements.

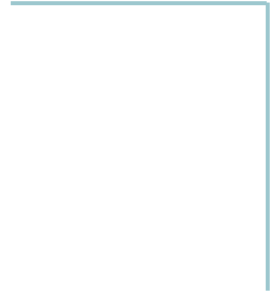


#### Les bases de données cartographiques

Le travail a démarré par la création d'une base cartographique des espaces d'activités devant permettre de fonder la discussion avec les élus pour mieux délimiter les espaces en friches.

La notion d'espace d'activité a un sens plus large que celle de zone d'activités, car elle se base sur la consommation effective du foncier consacrée à l'activité économique y compris en implantation diffuse. Cependant, les bâtiments mixtes (comportant également du logement ou des équipements) ne sont pas considérés comme espaces dévolus spécifiquement à l'activité économique.

Dans un second temps, la rencontre avec les représentants des communes (élus ou techniciens) a permis d'établir une base de données des sites en friches. Celle-ci comprend un certain nombre de renseignements tant sur la localisation, que sur la propriété, d'éventuels projets ou risques, en fonction des informations disponibles et communiquées.



# Tables

Tables

# Table des figures

---

## Chapitre 1

Figure 1 : La décroissance urbaine schématisée, Haase et al., 2013 .....	27
Figure 2 : Projections de croissances démographique et économique du SDAU. <b>Erreur ! Signet non défini.</b>	
Figure 3 : Extraits du film « L'aménagement du Havre vous concerne ! » SERH - 11'27 et 11'34 .....	45
Figure 4 : Les composantes de l'évolution intercensitaire au Havre en moyenne annuelle, AURH 2015 .....	47

## Chapitre 2

Figure 5 : Résumé du système de planification français, de ses instruments et de sa structuration territoriale, Dubeaux 2017 .....	66
Figure 6 : Résumé du système de planification allemand, de ses instruments et de ses entités administratives aujourd'hui. ....	72
Figure 7 : Les différentes parties de la DGF communale .....	83
Figure 8 : Détails de la part forfaitaire de la DGF communale.....	87
Figure 9 : Détails de la part de péréquation de la DGF communale .....	87

## Chapitre 3

Figure 10 : Extrait du site internet 'Adopte une friche', janvier 2017 .....	104
Figure 11 : Évolution du nombre de logements par catégories selon l'Insee .....	106
Figure 12 : Fichiers et tables des fichiers fonciers selon le CEREMA.....	110
Figure 13 : résumé des transformations communales en Normandie entre 2010 et 2015 impactant notre comparaison intercensitaire.....	112
Figure 14 : Synthèse des trois bases de données utilisées .....	117
Figure 15 : Nombre de logements annulés au Havre depuis 2007 .....	127

## Chapitre 4

Figure 16 : Exemples de démolitions à Leipzig, Brochure du <i>Stadtforum</i> , 2006, 16 .....	148
Figure 17 : Pronostics de population à Halle dans le FNP, 1998, 26 .....	152
Figure 18 : Halle, un paysage urbain encore marqué.....	156

## Chapitre 6

Figure 19 : Extrait du site internet « Flächen in Leipzig ».....	205
Figure 20 : Spatialisation des installations artistiques du projet Stadthalten.....	208
Figure 21 : Extrait de la brochure de Dima Immobilien .....	211

# Table des figures

---

## Chapitre 1

Figure 1 : La décroissance urbaine schématisée, Haase et al., 2013 .....	27
Figure 2 : Projections de croissances démographique et économique du SDAU. <b>Erreur ! Signet non défini.</b>	
Figure 3 : Extraits du film « L'aménagement du Havre vous concerne ! » SERH - 11'27 et 11'34 .....	45
Figure 4 : Les composantes de l'évolution intercensitaire au Havre en moyenne annuelle, AURH 2015 .....	47

## Chapitre 2

Figure 5 : Résumé du système de planification français, de ses instruments et de sa structuration territoriale, Dubeaux 2017 .....	66
Figure 6 : Résumé du système de planification allemand, de ses instruments et de ses entités administratives aujourd'hui. ....	72
Figure 7 : Les différentes parties de la DGF communale .....	83
Figure 8 : Détails de la part forfaitaire de la DGF communale.....	87
Figure 9 : Détails de la part de péréquation de la DGF communale .....	87

## Chapitre 3

Figure 10 : Extrait du site internet 'Adopte une friche', janvier 2017 .....	104
Figure 11 : Évolution du nombre de logements par catégories selon l'Insee .....	106
Figure 12 : Fichiers et tables des fichiers fonciers selon le CEREMA.....	110
Figure 13 : résumé des transformations communales en Normandie entre 2010 et 2015 impactant notre comparaison intercensitaire.....	112
Figure 14 : Synthèse des trois bases de données utilisées .....	117
Figure 15 : Nombre de logements annulés au Havre depuis 2007 .....	127

## Chapitre 4

Figure 16 : Exemples de démolitions à Leipzig, Brochure du <i>Stadtforum</i> , 2006, 16 .....	148
Figure 17 : Pronostics de population à Halle dans le FNP, 1998, 26 .....	152
Figure 18 : Halle, un paysage urbain encore marqué.....	156

## Chapitre 6

Figure 19 : Extrait du site internet « Flächen in Leipzig ».....	205
Figure 20 : Spatialisation des installations artistiques du projet Stadthalten.....	208
Figure 212 : Extrait de la brochure de Dima Immobilien .....	211

## Chapitre 7

Figure 22 : Les catégories de restructuration du quartier Est de Leipzig (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, 2002, 18) .....	231
Figure 23 : Récurrence des exemples pris dans les parutions sur les ZN .....	232
Figure 24 : Extrait du site internet de Prinzessinnengarten avec des éléments en allemand, anglais et français Capture d'écran le 30.09.2017 .....	234
Figure 25 : Les parutions de Prinzessinnengarten et d'Allmende Kontor .....	235



# Table des plans

---

## Chapitre 1

Plan 1 : Plan du Havre et ses environs, vers 1830. Archives municipales .....	35
Plan 2 : Plan synthétique du schéma d'aménagement de la Basse Seine.....	41
Plan 3a : Effort d'urbanisation à l'horizon de 1985 selon le SDAU .....	43
Plan 3b : Effort d'urbanisation à l'horizon de l'an 2000 selon le SDAU.....	44
Plan 4 : Le Centre reconstruit classé, extrait du rapport de présentation (juillet 2016) .....	51

## Chapitre 3

Plan 5 : Extrait du plan du Parc Naturel Urbain des Prairies Saint-Martin - Stade Avant-projet .....	104
--	-----

## Chapitre 4

Plan 6 : Des prévisions de logements en extension Extrait du FNP de 1998 .....	153
--	-----

## Chapitre 5

Plan 7 : Extrait du plan de restructuration urbaine - quartier Est de Leipzig .....	166
Plan 8 : Projet de plan de restructuration urbaine de Leipzig en 2002 .....	166

## Chapitre 6

Plan 9 : Emplacements du YAAM et de Prinzessinnengarten .....	187
Plan 10 : Plan d'aménagement de Tempelhof en 1998 selon Kienast, Vogt et Albers.....	191
Plan 11 : Plan conceptuel sur le devenir de Tempelhof en 2005, Parklandschaft Tempelhof, Senat für Stadtentwicklung und Umwelt, 2010, 109.....	191
Plan 12 : Spatialisation des pionniers et ZN dans la plaine .....	193
Plan 13 : Plan d'aménagement de Tempelhof en 2013.....	198

## Chapitre 7

Plan 14 : Plan du développement urbain de Leipzig portant sur la construction de logements et le renouvellement urbain .....	227
---	-----

## Chapitre 8

Plan 15 : Les quartiers sud, un pluriel nécessaire .....	244
Plan 16 : Dispositifs « politique de la ville » dans les quartiers sud, AURH, 2015.....	245
Plan 17 : Plan masse de l'opération Dumont d'Urville, réunion de présentation de l'avancement du projet urbain au 21.12.2016 .....	252

# Table des cartes

---

## Chapitre 1

Carte 1 : Décroissance et croissance au niveau local dans l'Union européenne (2001 – 2011), BBSR, 2015... 21	21
Carte 2 : Villes et communes croissantes et décroissantes en Allemagne de 1997 à 2002, 1999 à 2004 et 2001 à 2006, BBSR, 2012 .....	25
Carte 3 : L'aire urbaine havraise et son évolution démographique entre 2008 et 2013 selon l'Insee .....	32
Carte 4 : Plan de situation du Havre (ville basse).....	49

## Chapitre 2

Carte 5 : État de l'intercommunalité à fiscalité propre au 1er janvier 2017, banatic .....	64
Carte 6 : Les limites administratives allemandes en 2015, BSSR 2017 .....	69
Carte 7 : Les communes concernées par les programmes <i>Stadtumbau Ost</i> et <i>Stadtumbau West</i> , BBR, 2009 .....	79

## Chapitre 3

Carte 8 : Les différentes zones revisitées par la loi Pinel - <a href="https://loipinel.fr/zones-loi-pinel">https://loipinel.fr/zones-loi-pinel</a> .....	108
Carte 9 : Écarts de logements entre les bases Insee et fichiers fonciers .....	114
Carte 10 : Évolution de la part de logements vacants entre 2008 et 2013 en Normandie .....	119
Carte 11 : Évolution du nombre de ménages entre 2008 et 2013 .....	120
Carte 12 : Répartition de l'effort de construction par communes et par période dans l'aire urbaine havraise (2010) selon les fichiers fonciers (2015) .....	122
Carte 13 : Spatialisation et temporalités de la construction de logements dans l'aire urbaine havraise (2010) .....	123
Carte 14 : Répartition des permis de construire d'au moins 10 logements selon les pétitionnaires .....	128

## Chapitre 4

Carte 15 : Contextes territoriaux et administratifs des trois cas d'étude allemands .....	136
Carte 16 : Berlin et ses quartiers .....	137
Carte 17 : Âge moyen de la population berlinoise en 2016 selon ses quartiers Issue du rapport statistiques de 2016 du <i>Amt für Statistik Berlin-Brandenburg</i> .....	142
Carte 18 : Le territoire administratif de la Saxe au 31.12.2015 .....	146
Carte 19 : Les annexions territoriales de la ville de Leipzig depuis 1990 .....	146
Carte 20 : Le territoire administratif de la Saxe-Anhalt au 31.12.2015 .....	150

## Chapitre 6

Carte 21 : Situation de Tempelhof dans Berlin.....	188
Carte 22 : Spatialisation du vote par circonscriptions au référendum du 27 avril 2008, Baasen 2008 .....	190

# Table des photos

---

## Chapitre 1

Photo 1 : Les <i>Plattenbauten</i> de Halle-Neustadt – Dubeaux, 2015 .....	23
Photo 2 : Le trafic portuaire havrais, Delalande, 2017 .....	32

## Chapitre 6

Photo 3 : Les ZN et pionniers sur la plaine de Tempelhof, été 2015 .....	194
Photo 4 : Les panneaux de la plaine, <i>www.thf-berlin.de</i> .....	196
Photo 5 : Tracts dans les ZN à proximité du quartier de Neukölln sur la hausse des loyers, été 2015.....	199
Photo 6 : Tempelhof sous la pluie, mars 2016 .....	201
Photo 7 : Flyers des campagnes « des trous dans la ville » et des « espaces libres pour les citoyens ».....	205
Photo 8 : Le parc de Rabet, octobre 2015 .....	206
Photo 9 : <i>Nachbarschaftsgarten</i> de Josephstrasse, octobre 2015 .....	209
Photo 10 : Évolution de Josephstrasse entre 2008 et 2016, Googlestreet et photos personnelles .....	210
Photo 11 : La trajectoire du <i>Nachbarschaftsgarten</i> de Josephstr. Images issues des archives du jardin et de Dima Immobilien .....	211
Photo 12 : Hotel-Neustadt, site internet de Raumlabor .....	213
Photo 13 : Les vestiges d'une ZN mise en place dans le cadre de l'IBA dans le centre-ville de Halle, octobre 2015 .....	214
Photo 14 : Exemples de fresques du quartier Freimfelde peintes par le biais de la Freiraumgalerie, octobre 2015 .....	215

## Chapitre 8

Photo 15 : Les quartiers sud, une multitude de paysages, printemps 2017 .....	244
Photo 16 : La Friche de Danton, les Amarts, 2016.....	255

# Table des graphiques

---

## Chapitre 2

Graphique 1 : Population des 14 métropoles comparée aux agglomérations et aires urbaines, Geppert, 2017, 235 .....	63
Graphique 2 : Évolution de la DGF au Havre Document communiqué par le service financier de la Ville du Havre le 22.03.2017 .....	84

## Chapitre 3

Graphique 3 : Répartition des types de dossiers déposés à la Ville du Havre par années.....	115
Graphique 4 : Part de logements vacants en 2008 et 2013 .....	118
Graphique 5 : Nombre de permis octroyés par la Ville du Havre avec création de logements ou non entre 1996 et 2015.....	124
Graphique 6 : Nombre de permis octroyés par la Ville du Havre selon le nombre de logements créés entre 1996 et 2015.....	125
Graphique 7 : Nombre de permis octroyés par la Ville du Havre entre 1996 et 2015 avec au moins 10 logements créés.....	125
Graphique 8 : Nombre de permis avec création d'au moins 10 logements octroyés à des promoteurs ou à des bailleurs.....	126

## Chapitre 4

Graphique 9 : Construction en extension en moyennes annualisées par hectares Issu du <i>Flächenentwicklung in Berlin</i> , Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, 2011 .....	138
Graphique 10 : Évolution de la population berlinoise de 1992 à 2016 source : <i>Amt für Statistik Berlin-Brandenburg</i> .....	140
Graphique 11: Évolution du nombre de logements construits à Berlin Issu du <i>Flächenentwicklung in Berlin</i> , Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, 2011 .....	141
Graphique 12 : Évolution de la répartition de la population berlinoise selon les classes d'âge source : <i>Amt für Statistik Berlin-Brandenburg</i> .....	142
Graphique 13 : Évolution du taux de chômage à Berlin entre 1991 et 2016 source : <i>Das Amt Für Statistik Berlin-Brandenburg, Mikrozensus</i> .....	143
Graphique 14 : Évolution du taux de chômage de Berlin en comparaison à celui de l'Allemagne Issu du <i>Regionaldirektion Berlin-Brandenburg der Bundesagentur für Arbeit, Bundesagentur für Arbeit</i> .....	144
Graphique 15 : Évolution de la population dans les trois villes du <i>Land</i> source : <i>Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt</i> .....	151
Graphique 16 : Évolution de la population dite étrangère dans les trois villes du <i>Land</i> source : <i>Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt</i> .....	152
Graphique 17 : Des pronostics de nombre de ménages plus timorés Issu des <i>Integriertes Stadtentwicklungskonzept</i> , 2008, 22 .....	153
Graphique 18 : Évolution du parc de logements à Halle source : <i>Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt</i> .....	154
Graphique 19 : Solde des entreprises des trois villes du <i>Land</i> source : <i>Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt</i> ...	155

# Table des matières

<b>Remerciements</b> .....	2
<b>Sommaire</b> .....	4
<b>Introduction générale</b> .....	5
Interroger les mécanismes fonciers dans les villes en décroissance française par le prisme des espaces vacants allemands .....	6
Problématique .....	8
Cas d'étude.....	9
Enjeux .....	11
Données et positionnement méthodologique.....	12
Démarche .....	14
<b>Partie 1</b>	
<b>Décroissance urbaine et espaces vacants en France Le cas du Havre</b> .....	17
Introduction de la partie 1.....	18
Chapitre 1 .....	19
Le Havre, une ville décroissante en France.....	19
I. <i>Shrinking Cities, Schrumpfende Städte</i> et décroissance urbaine, la France <i>a contrario</i> de recherches et pratiques internationales .....	20
I.1. La perte de population, une autre face essentielle des villes.....	20
I.2 Par villes en décroissance, que faut-il entendre ? Des racines définitives et opérationnelles allemandes. ....	22
I.3. Caractère international du phénomène débat entre spécificités locales et terme universalisant .....	27
I.4. Un processus encore relativement « silencieux » en France.....	28
II. Croissances, décroissances et politiques urbaines au Havre .....	31
II.1 Décroissance havraise : de quoi parle-t-on aujourd'hui ? .....	31
II.2. Aux origines du Havre, un port mais également une ville maintes fois nouvelle et à la croissance non acquise.....	33
II.2.1. De sa fondation à la Seconde Guerre mondiale, des flux et reflux de population	33
II.2.2. Des faiblesses et ralentissement dès le début du XX <sup>ème</sup> siècle .....	37
II.2.3. Des signaux faibles pourtant ignorés.....	39
II.3. La décroissance urbaine et ses (non) politiques au Havre .....	46
II.4. Les politiques de décroissance urbaines au Havre .....	47
Conclusion du chapitre 1 .....	54
Chapitre 2 .....	56

Les instruments d'urbanisme français : une injonction à construire au contraire de l'Allemagne.	56
I. État centralisé versus État fédéral : l'aménagement du territoire en France et en Allemagne	58
I.1. Le système de planification français : un millefeuille indigeste (Geppert, 2017)	58
I.1.1. L'État planificateur ; un rôle plus ponctuel	58
I.1.2. La région, de nouvelles prérogatives fortes	60
I.1.3. L'échelon local : face à un morcellement communal problématique, la montée en puissance de l'intercommunalité.	61
I.2. Le système de planification allemand : la puissance de l'échelon local	67
II. Normes et instruments français d'aménagement, croissance et pérennité comme leitmotiv à l'inverse de l'Allemagne.	73
II.1. Instruments d'aménagement et décroissance : de réelles limites françaises.	74
II.2. Finances locales française et décroissance : un double handicap	81
II.2.1. Ressources propres : fiscalité locale et décroissance urbaine	82
II.2.2. Ressources externes : les transferts de l'État, des éléments de péréquation dans la décroissance urbaine ?	83
II.2.3. Des territoires <i>a priori</i> plus riches : obsolescence et inadéquation des calculs	87
Conclusion du chapitre 2	92
Chapitre 3 Les villes en décroissance françaises face au « problème foncier »	94
I. Décroissance urbaine et foncier, deux champs de recherche qui s'ignorent ?	95
II. Des friches aux espaces vacants, évolution sémantique.	97
II.1. À l'origine de la friche urbaine	98
II.2. Les années 1980 ; la prolifération des friches industrielles, des symboles de déprise	99
II.3. Les friches culturelles, entre patrimonialisation et créativité.	101
II.4. Les friches comme opportunités foncières à saisir	105
III. Sources et méthodologie	109
III.1. Les fichiers fonciers	109
III.2. Les données de l'Insee.	111
III.3. Les données issues de l'administration du droit des sols (ADS)	115
IV. Dilution et détente du marché havrais	118
IV.1. L'évolution des parts de logements vacants à l'échelle normande au prisme des baisses démographiques et des dynamiques de construction.	118
IV.2. Spatialisation de l'effort de construction dans l'aire urbaine havraise.	121
IV.3. Acteurs et typologie de la construction de logements : une surreprésentation de l'acteur public et des petits logements ?	124
Conclusion du chapitre 3	128
Conclusion générale de la partie 1	129



## Partie 2

### L'expérience allemande .....131

Chapitre 4 Les trajectoires urbaines de Berlin, Leipzig et Halle : du déni à la reconnaissance de la décroissance jusqu'à la résurgence urbaine .....	134
I. Berlin .....	137
I.1. Berlin et l'ex-RDA, une situation foncière longtemps complexe .....	137
I.2. Situation économique et démographique .....	139
I.3. Une résurgence en demi-teinte.....	142
II. Leipzig, de la ville décroissante à la croissance la plus forte d'Allemagne.....	145
II.1. Le territoire de Leipzig et ses changements récents.....	145
II.2. Leipzig et la Saxe, situation démographique .....	147
II.3. Situation économique .....	149
III. Halle, une stabilité démographique en demi-teinte .....	150
III.1. La ville de Saxe-Anhalt avec la plus grande perte d'habitants .....	151
III.2. Des prévisions démographiques longtemps trop optimistes .....	152
III.3. Une résurgence démographique en demi-teinte .....	155
Conclusion du chapitre 4.....	157
Chapitre 5 Les utilisations intermédiaires des espaces vacants allemands .....	159
I. Reconsidération des espaces vacants en espaces libres.....	162
II. Des ZN qui s'institutionnalisent.....	168
II.1. Urban Catalyst, 2003.....	168
II.2. ZN et nouveaux espaces libres, BBR 2004 .....	171
II.3. ZN et niches, BBR 2008 .....	173
III. Des ZN aux utilisations intermédiaires ; les enjeux sous-jacents de la traduction .....	175
Conclusion du chapitre 5.....	177
Chapitre 6 ZN et études de cas .....	180
I. Berlin, ville des utilisations pionnières ? .....	181
I.1. La reconnaissance des ZN et des utilisations pionnières par le Sénat berlinois .....	183
I.2. L'ancien aéroport de Tempelhof.....	188
I.2.1. Un lieu historique au cœur de quartiers alors en difficultés .....	188
I.2.2. De la fermeture du site à la mise en place de ZN .....	190
I.3. Le passage à une simple occupation du sol.....	195
I.4. Éléments conclusifs berlinois .....	202
II. Leipzig, des <i>Gestattungsvereinbarungen</i> comme moyens d'action dans une ville en décroissance perforée .....	203
II.1. Des <i>Gestattungsvereinbarungen</i> comme instrument municipal.....	204
II.2. Les initiatives du quartier de Lindenau .....	207

III. Halle, des ZN exogènes.....	212
Conclusion du chapitre 6.....	215
Conclusion générale de la partie 2 .....	216
<b>Partie 3</b>	
<b>Modèles, transferts et transférabilité : de l'Allemagne au cas français.....</b>	<b>218</b>
Chapitre 7 Modèles et enjeux de transférabilité .....	221
I. Des éléments d'exemplarité limités : un modèle inabouti.....	222
I.1. Une décroissance urbaine qui ne se dit toujours pas .....	222
I.2. Des référentiels non-renouvelés et communs aux territoires en croissance .....	224
I.3. La ville perforée ; un modèle de déconstruction ? .....	225
II. La mise en récit d'une exemplarité : la transférabilité comme enjeu .....	228
II.1. Le poids des élus lipsiens dans les modalités de traitement de la décroissance urbaine .....	229
II.2. La recherche sur les ZN.....	232
II.3. Un enjeu de transférabilité comme démonstration de la légitimité du projet .....	233
Conclusion du chapitre 7.....	236
Chapitre 8 Le Havre et l'Allemagne, une reconfiguration foncière possible .....	239
I. De la résurgence comme horizon territorial incertain à la nécessité du transfert.....	240
I.1. La résurgence urbaine, une tendance certaine ? .....	240
I.2. Au Havre : des habitudes d'importation de pratiques .....	241
I.3. Les quartiers sud .....	242
II. Des éléments allemands pour repenser la politique foncière et les espaces vacants havrais .....	247
II.1. L'acceptation des espaces vacants .....	248
II.2. La remise en temporalité de la politique foncière .....	249
II.3. Une réflexion sur la place et programmation des espaces vacants à l'échelle de la ville .....	251
II.4. Accessibilité et coordination, une redéfinition du rôle de l'acteur public.....	253
Conclusion du chapitre 8.....	256
<b>Conclusion générale.....</b>	<b>258</b>
<b>Bibliographie .....</b>	<b>264</b>
<b>Annexes .....</b>	<b>279</b>
Annexe 1 : liste des entretiens.....	280
Annexe 2 : schéma d'aménagement d'un PLU .....	283
Annexe 3 : le recensement des espaces en friche par l'EPFN - méthodologie.....	284
<b>Tables des illustrations .....</b>	<b>285</b>
Table des figures .....	286

Table des plans .....	288
Table des cartes .....	289
Table des photos .....	290
Table des graphiques .....	291
<b>Table des matières .....</b>	<b>292</b>

## Résumé

En France, la décroissance urbaine souffre encore d'une reconnaissance balbutiante à l'échelle nationale. Spatialement circonscrite, cette dynamique est toujours analysée comme un dysfonctionnement temporaire qui s'autorégulera. Que ce soit dans les documents d'urbanisme ou par les mécanismes des finances publiques, la décroissance est un impensé qui handicape durement des villes comme le Havre. Or les instruments structurent la façon de poser un problème et les moyens d'y répondre. Les fondements d'organisation des villes s'appuient ainsi sur une injonction à la construction conduisant à un phénomène d'évitement des friches. Ce parti-pris coûteux conduit à sur-spécialiser le marché immobilier et paradoxalement à créer de la vacance, notamment de logements.

Selon le champ scientifique portant sur les villes en décroissance, l'Allemagne est une pionnière. La thèse propose d'examiner la mise en place d'autres stratégies quant au foncier et espaces vacants dans des villes de l'Est de l'Allemagne. À travers les cas de Berlin, Leipzig et Halle, l'analyse porte plus précisément sur les *Zwischennutzungen* (ZN), les utilisations intermédiaires ou temporaires, qui sont érigées au rang d'instrument dans le code de la construction. Ce travail met en lumière les limites d'un « modèle allemand » quant à la décroissance urbaine. Il interroge les mécanismes de circulation et d'édification de modèles urbains dans les villes en décroissance en fonction de différentes catégories d'acteurs ; institutionnels, scientifiques et fondateurs de ZN.

Cette expérience voire expérimentation allemande permet toutefois de mettre à distance certains automatismes havrais voire de poser des éléments d'une reconfiguration de la politique foncière et immobilière de la Ville. Les quartiers sud sont ici pris en exemple d'une hybridation possible entre les éléments allemands et les dynamiques havraises.

## Mots-clés

Villes en décroissance, espaces vacants, utilisations intermédiaires et temporaires, modèle urbain, Allemagne, France, le Havre

## Abstract

In France, city shrinkage is an issue which is often recognized with difficulty at the national level. This process is always analyzed as a temporary dysfunctional process which will be eventually self-regulated. Although shrinkage constitutes a serious problem for cities such as Le Havre, it is not specifically addressed, neither by urban planning nor by Public Financial Management. Yet, political science theories show that existing tools and means influence both the way questions are raised and their possible answers. Urban planning and finance tools in France are largely oriented towards city construction and growth, preventing urban spaces from remaining vacant. This dissertation shows that this way of thinking and planning the city ultimately leads to a higher specialization of the real estate market and to increased vacancy rates, particularly in residential areas.

On the other hand, Germany is a pioneer in Shrinking Cities' research and practices. This dissertation firstly analyzes German strategies for vacant spaces and land development in East German Shrinking Cities. The cases of Berlin, Leipzig and Halle allow us to study *Zwischennutzungen* (ZN) that is to say, "interim" or "temporary uses". These are today considered and regulated as a planning tool, whose aim is urban restructuring. Secondly, we show the limits of a "German model" which is, despite its unquestionable innovations, still anchored in the growth paradigm. Finally, we question the direct transfer of urban models for shrinking cities by analyzing the different discourses of institutional actors, researchers and also the founders of ZN.

The German experience raises new questions when it is transposed or adapted to the context of Le Havre. It even allows us to envisage possible land policy transformations. The last part of the dissertation devotes itself to the study of possible hybridizations between German urban policies and Le Havre's urban dynamics through the study of this city's southern districts.

## Keywords

Shrinking cities, vacant spaces, interim and temporary uses, urban models, Germany, France, le Havre