

Repérage et outils d'intervention

Le processus de dévalorisation immobilière

Les processus de dévalorisation immobilière qui se rencontrent dans les villes en déclin, constituent un phénomène plus large qui peut se rencontrer aussi ailleurs, par exemple à l'échelle du quartier d'une ville, qui est par ailleurs dynamique.

Au-delà des phénomènes de déclin urbain, il est possible de s'intéresser plus généralement aux situations de dévalorisation immobilière. Les deux phénomènes ne sont pas entièrement superposés. Une fois installée, cette dévalorisation est auto-entretenu : les travaux d'entretien des immeubles ne sont plus rentables ; les dégradations du voisinage font partir les occupants solvables et aggravent la vacance des bâtiments et des terrains ; la construction neuve ou même réhabilitée ne trouve plus de clients, l'image de la ville est affectée, les associations d'élus s'émeuvent, etc.

Ces phénomènes ne sont ici examinés qu'en France. Comme chaque fois qu'on parle foncier, les comparaisons internationales sont difficiles, même avec les autres pays européens. Il faudrait tenir compte des spécificités du droit des sols, de la fiscalité, des conditions de la production immobilière, du contexte économique et démographique, de la construction des indicateurs statistiques, etc. Il faut mettre à distance, parce que peu répandus chez nous, les modèles les plus spectaculaires des villes en déclin, les « *shrinking cities* » américaines ou les « *schrumpfende Städte* » allemandes, les unes et les autres faisant d'ailleurs l'objet d'interventions plus déterminées que leurs équivalents français. Mais quand nous visitons les cœurs animés de villes italiennes, allemandes, espagnoles, il faut aussi avouer notre mauvaise connaissance des politiques urbaines qui sont derrière.

À l'échelle nationale, il faut se contenter d'observations concernant le logement, puisque les autres usages du sol (y compris

comme terrain à bâtir) sont mal documentés. Encore faut-il se confronter à la grande masse des informations qui courent, portées par tous les acteurs du BTP, les agences immobilières, les promoteurs sociaux ou pas, les grands médias, et même la Fondation Abbé Pierre. Pour eux, en résumé : « *Les logements sont rares, donc trop chers. Il importe de construire plus, à tout prix. L'État doit y pourvoir* ». C'est la stratégie du « choc de l'offre », que prétend à nouveau porter la loi Élan, en cours d'examen parlementaire. Autrement dit : il est difficile d'obtenir l'attention d'un auditoire, là où une situation contraire prévaut.

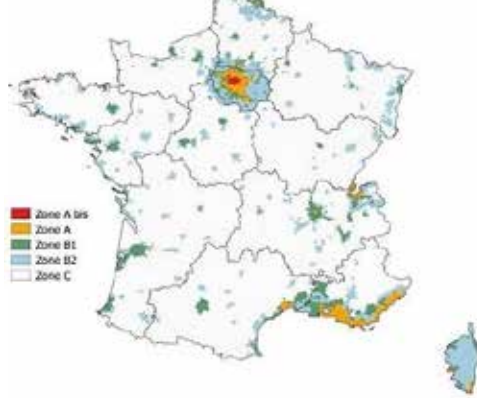
Les aspects opérationnels de cet article s'inspirent d'une quinzaine d'études, auxquelles j'ai participé dans les trois dernières années, à la demande de collectivités et de l'État, en vue de reconquérir des quartiers dévalorisés. Certaines des villes concernées sont citées sans plus de précisions et l'échantillon est certes faiblement représentatif. Il semble tout de même refléter des préoccupations générales. Il est tiré vers les petites villes, moins réticentes que les plus grandes à un constat de déclin. Il ne se prête ni à un exposé complet et fastidieux, ni à des traitements statistiques. En revanche il permet d'étendre le raisonnement à la complexité des tissus urbains concernés : étages habitables, rez-de-chaussée commerciaux, terrains privés vacants, espace public.

Repérages des marchés déprimés : le logement

Puisque le débat politique porte sur la flambée de l'immobilier, les valeurs faibles sont mal inventoriées. On peut cepen-

Carte 1. Zones tendues. France métropolitaine

Source : Baromètre immobilier des notaires, avril 2018.



dant esquisser une cartographie, sur la même approche qu'Arnaud Bouteille (voir page 24) : sont dévalorisées les zones où les prix de marché du logement ancien sont nettement inférieurs aux prix planchers acceptables par les producteurs de logements neufs, et où par conséquent on ne construit presque plus, sauf par caprice. Les mutations s'effectuent dans le parc existant, à des prix souvent erratiques. La simple protection des investissements patrimoniaux devient aléatoire. Cette approche est rudimentaire, mais elle correspond à des comportements couramment observés.

Dans notre système de production immobilière (France métropolitaine), ce seuil-plancher est double :

- environ 2 800 €/m² habitable, pour les promoteurs vendant « en état futur d'achèvement » (Vefa) des immeubles collectifs simples (un seul niveau de sous-sol). Cela sans le terrain, donc autour de 3 000 €/m² terrain payé (pas cher !);
- environ 175 000 €/maison¹ pour les « pavillonneurs », sur des parcelles acquises par les futurs propriétaires, avec des variations régionales;
- le logement social aidé peut abaisser légèrement ces seuils. Mais il faut alors s'assurer que les loyers qui s'ensuivront resteront compétitifs avec ceux d'un parc privé dévalué. Ce n'est souvent pas le cas.

Il faut aussi tenir compte d'une « prime »

¹ Il s'agit d'une addition pavillon+terrain, chaque prix assez indépendant de l'autre, chacun analysé séparément par l'enquête sur le prix des terrains à bâtir (EPTB). Les coûts de construction diffèrent assez peu d'une région à l'autre, mais ceux du terrain beaucoup, quoique pondéré par la surface des parcelles. Ici 1 136 000 € maison (1^{er} quartile EPTB 2016) + 611 000 € terrain (35 % moyen du coût total, cf. Cédric Gailly, *La revue foncière* n° 3, février 2015).

communément accordée au neuf par les acquéreurs (20 à 30 % par rapport aux prix de l'ancien hors « frais de notaires »). Ainsi :

- un marché local avec des prix médians supérieurs à 2 500 €/m² habitable pour des appartements anciens autorise les promotions d'immeubles simples. Plus ce prix médian augmente, plus la construction peut être élevée, dense et complexe ;
- mais des prix médians inférieurs à 130 000 €/maison ancienne sont difficilement compatibles avec la construction de maisons neuves, et à plus forte raison d'immeubles collectifs.

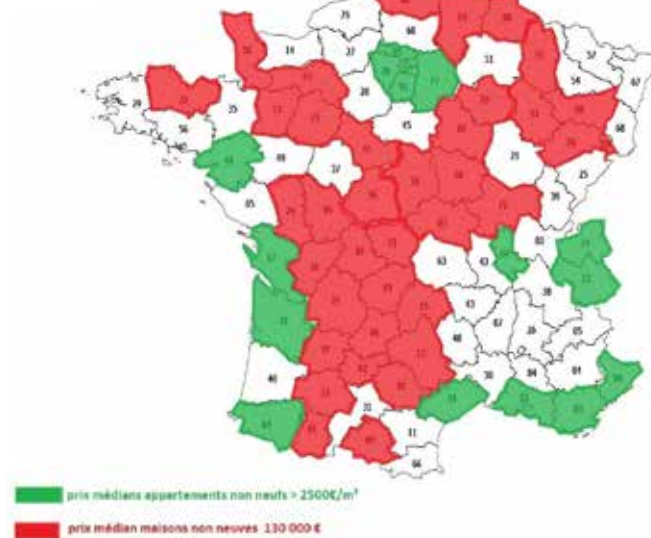
Le territoire « accessible » à la promotion se retrouve à peu près sur la carte des « zones tendues », qui encadre les aides au logement neuf, et qui est aussi le résultat d'un marchandage, entre l'État soucieux de son budget, et les alliances maires bâtisseurs/promoteurs, qui veulent étendre leurs périmètres d'action. En pratique, la carte est taillée plutôt large. Or elle ne couvre qu'une faible partie du pays et une minorité de la population qu'en l'absence de toute statistique on peut chiffrer environ au tiers). Il s'agit des cœurs des principales métropoles, plus quelques zones frontalières et/ou touristiques.

D'une façon plus grossière, en utilisant les seuils définis plus haut à l'échelle départementale, on peut cerner les marchés. En allant vite, sur la carte 2 :

- les zones vertes sont dans leur majorité ouvertes aux promoteurs ;
- les zones rouges sont dans leur majorité

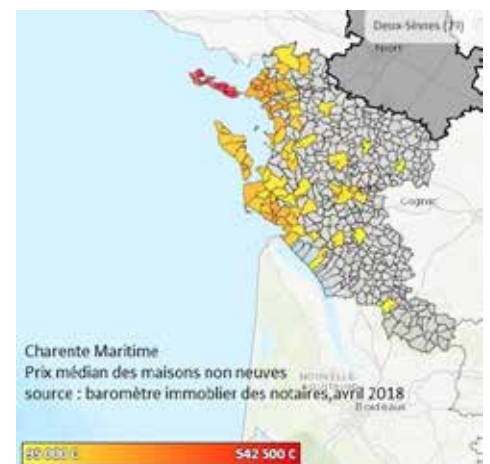
Carte 2. Marchés tendus, marchés déprimés en France métropolitaine.

Source : Baromètre immobilier des notaires, avril 2018.



Carte 3. Charente-Maritime. Prix médian des maisons non neuves.

Source : Baromètre immobilier des notaires, avril 2018.



fermées à la construction, neuves et sujettes aux phénomènes de dévalorisation ;

- les blanches sont entre deux.

Cependant, ces agrégats départementaux ne rendent pas compte de la diversité des marchés locaux. Même en Charente-Maritime (carte 3), pourtant un des départements les plus chers de France, il existe des communes « grises » où, faute d'échanges, les valeurs sont incertaines. Il se trouve des quartiers déprimés dans les zones vertes (ceux de la « politique de la ville », par exemple), et au contraire des villages touristiques à fortes valeurs dans les zones rouges. La déprime/déprise prend particulièrement en masse dans les centres des villes petites et moyennes etc.

Rien ne serait plus agréable que de voir ces observations complétées et critiquées. En attendant, une conclusion s'impose : les marchés déprimés concernent une large part du territoire national, voire la majorité, certes pas la plus densément peuplée, mais très au-delà des situations marginales auxquelles pourraient faire penser les annonces globales sur la montée implacable des prix du logement². Ils expriment l'obsolescence d'une armature territoriale historique commandée depuis Paris (chefs-lieux de départe- ➔

² Ce qui interroge aussi sur la fiabilité des évaluations des patrimoines immobiliers par la Comptabilité nationale.

→ ments, d'arrondissements, de cantons), confrontée à des phénomènes nouveaux : effacement des rôles de l'État, métropolisation, migrations vers les littoraux, paupérisation des cœurs d'agglomérations petites et moyennes, etc. Il resterait à rédiger leurs chroniques sur le long terme, à mesurer jusqu'à quel point la difficulté de vendre s'ajoute aux prix bas et incertains, à comprendre les obstacles mis par cet immobilier dévalué à un développement local équilibré. En tout cas, pour le dire vite, c'est du lourd !

Autonomie des marchés immobiliers

Si on s'en tient à ces esquisses, les périmètres déprimés débordent de beaucoup les aires de pauvreté et de crise économique, villes et régions désindustrialisées, ou quartiers prioritaires. Inversement cette décote immobilière n'affecte pas toujours les zones les plus pauvres. Des analyses fouillées seraient bienvenues. À défaut, voici à titre d'exemple, le portrait rapide de trois départements : Gironde (métropole de la Nouvelle-Aquitaine, prix élevés), Corrèze (lointaine périphérie de cette Nouvelle-Aquitaine) et Pas-de-Calais (archétype de région en crise) :

Comme on le voit dans le tableau 1 :

- Les caractères socioéconomiques de la Corrèze (revenu, chômage) sont bien plus proches de ceux de la Gironde que du Pas-de-Calais ;
- et néanmoins l'immobilier corrézien est deux à trois fois moins cher que celui de la Gironde, et encore inférieur à celui du Pas-de-Calais. Ce prix décourage tout investissement, même subventionné, qui ne peut se répercuter sur la valeur patrimoniale.

Tableau 1.

		Corrèze	Gironde	Pas-de-Calais
Prix médian 2018 (Baromètre immobilier des notaires)	Maison	100 000 €	240 000 €	140 000 €
	Appartement	1 130 €/m ²	3 120 €/m ²	2 270 €/m ²
Données RGP 2014	Revenu médian/unité de consommation	19 600 €	21 900 €	17 900 €
	Solde migratoire/an	+ 0,2 %	+ 0,9 %	- 0,2 %
	Taux de pauvreté	13 %	12 %	20 %
	Diplôme enseignement sup./ pop. + de 15 ans	21 %	30 %	19 %
	Taux chômage	8,2 %	13,4 %	17,6 %

À première vue, on envie les Corrégiens d'être logés à si bon compte. Puis on observe la dégradation d'un patrimoine pourtant remarquable, particulièrement dans des cœurs d'agglomération. Se manifestent alors les effets cumulatifs évoqués plus haut qui, au-delà des données statistiques, découragent les nouveaux venus, affectent la confiance d'un territoire en son avenir, et génèrent un sentiment d'abandon, lui-même fortement relayé par les élus des villes moyennes et de départements ruraux.

Il est donc souhaitable et parfois possible d'inverser la courbe de dévalorisation immobilière, grâce à une rénovation raisonnée, au moins là où cette dévalorisation n'est pas mécaniquement liée à la paupérisation du grand territoire environnant, et où par conséquent des revenus sont disponibles. Mais, de la poule et de l'œuf, qui engendre qui ? Il faut être prudent, mais cette rénovation intéresse nombre de sites en déclin. C'est d'ailleurs le présupposé de la « politique des sites sauvegardés » qui a fait ses preuves depuis la loi Malraux, mais dont l'élargissement exige des montages et des financements nouveaux.

Diagnostiques pré-opérationnels

Les biais des appels d'offre d'études de rénovation urbaine

Le panorama de la déprime est rarement fouillé, ou alors sous forme de dramatiques fourre-tout sur la « France périphérique » (Christophe Guilluy) et les villes « tuées » (Olivier Razemon). Cependant, de façon pointilliste, les collectivités locales (villes et/ou intercommunalités, parfois appuyées par les Établissements publics fonciers) multiplient les appels d'offres d'études qui

sont aussi des appels au secours, sur des sites déprimés (principalement des centres-villes), dans l'espoir d'un plan d'action ultérieur. S'il s'agit de quartiers repérés de longue date (par exemple par la « politique de la ville »), le constat de crise est déjà posé, et inscrit dans des procédures existantes. Si, par contre, la détection est plus récente, l'aveu est plus retenu : « *Au cœur d'une agglomération dynamique..., le quartier X mérite attention...* ». Libre au lecteur de s'informer ensuite sur les prix immobiliers, les taux de vacance et les revenus. En général, les petites villes semblent s'exprimer plus franchement, mais les villes moyennes, mieux relayées politiquement, vont être les bénéficiaires du plan national « Action cœur de ville ». Au moins l'ampleur du problème est reconnue : 222 villes retenues !

Une autre difficulté vient des formes adoptées rituellement pour les études urbaines, depuis plusieurs décennies : un urbaniste, architecte ou paysagiste, dessine un projet et propose un programme, qui subsidiairement sera confronté aux questions de demande sociale, de maîtrise d'ouvrage et de faisabilité économique. De sorte que, souvent, les études s'empilent sans suite, cela dit sans dénoncer personne.

Constats courants

Le déclin des commerces au centre ne fait plus guère débat, d'autant qu'un consensus s'établit sur le coupable : le commerce périphérique. Le repérage des rez-de-chaussée vacants est fait, dans les cas les plus graves, mais avec réticence, là où commerçants et élus craignent d'aggraver la situation en reconnaissant son apparition. Et très rarement l'inventaire est poussé jusqu'à un stade pré-opérationnel, qui supposerait des relevés de plans des cellules commerciales, de fréquentations, de chiffres d'affaires et de conditions de bail, toutes données difficilement accessibles.

Dans les étages résidentiels, la situation économique est plus facile à connaître (prix de vente et tarifs de location). Mais la mesure de la vacance reste incertaine. D'une part les diverses sources statistiques (RGP, taxes locales, compteurs électriques et enquêtes directes) peuvent varier entre elles. D'autre part, les plus facilement accessibles (RGP) sont presque toujours sous-estimées, quand on les confronte à des enquêtes directes. Enfin il existe quantité de situations intermédiaires difficilement chiffrables : immeubles vides en rez-de-chaussée et habités au-dessus, ou le contraire ; magasins condamnant l'accès



aux étages (Thionville, pourtant boostée par la proximité du Luxembourg); multiplications des logements occasionnels, éventuellement touristiques (Saint-Malo, site pourtant prestigieux); divisions sommaires (très courantes), de grandes maisons en petits logement locatifs bon marché. Lesquelles divisions fournissent d'ailleurs un revenu très conséquent à des immeubles sans grande valeur, mais n'apportent aucun avenir durable au quartier, sinon une paupérisation croissante.

On aboutit rarement à des friches identifiées, mais plutôt à des bâtiments « semi-habités », pas vraiment insalubres, souvent rentables pour les propriétaires qui ont cessé d'y investir; des friches dont le rachat puis les évictions puis la démolition ou le recyclage risqueraient d'être ruineux, même quand ces constructions n'ont aucun intérêt patrimonial. Ces blocages ont pourtant pu être surmontés dans des friches supports de grands projets urbains, avec des conditions de marché plus favorables.

À ce déclin des constructions, s'ajoute la décadence des espaces publics. Même quand un entretien convenable est assuré, le terrain libre se voit fâcheusement réduit à un rôle de stationnement, avec l'espoir que les visiteurs trouveront facilement à se garer, notamment les jours de marché.

Vers des projets complexes

Une politique de revalorisation comporterait donc des volets multiples : réparer, démolir, construire éventuellement, traiter l'espace public. Tâches sans fin et missions impossibles, si elles sont assumées par les seules collectivités publiques. Il faut déterminer les conditions dans lesquelles des initiatives et des capitaux privés pourraient suivre (je reste dans le champ de l'économie immobilière, sans ignorer que par ailleurs de puissants facteurs politiques, sociaux et culturels sont à l'œuvre).

Expériences acquises

Comme il ne faut pas inventer ce que d'autres ont déjà trouvé : il existe une base d'expériences significatives, concernant le « niveau zéro » des centres-villes : espace public et rez-de-chaussée commerciaux ou non. On y trouve des combinaisons d'embellissement, piétonisation, organisation du stationnement, préemption de murs et fonds commerciaux, gestion mutualisée de cellules commerciales, rénovation des marchés forains, etc. Le premier défaut de ces politiques est de rester peu connues : inégalement médiatisées, rarement évaluées, mal



**Saint-Malo (35) intramuros. 2 860 logements, 1 050 résidences principales
140 vacants, 1 670 occasionnels ?**

© DR



**Centre de Thionville (57). Étages condamnés par les façades de magasins,
eux-mêmes parfois vacants.**

© Jean-Michel Roux

connectées entre elles, et sans comparaisons faciles à trouver hors de France. De sorte qu'il faut se fier aux navigations internet et à quelques publications, inévitablement incomplètes et datées, pour les appréhender.

De même les transformations d'ensembles immobiliers à l'abandon sont assez courantes, même dans des zones à faibles prix.

Les plus fréquentes sont le fait de bailleurs sociaux, quoique réticents à l'idée que les niveaux de loyers des logements ainsi produit risquent de dépasser ceux du parc privé. Il existe donc des marges d'innovation pour des projets relativement complexes, même dans des bourgs modestes (exemple ci-dessous de Montrottier), dès lors que les bilans ne sont pas plombés par une surévaluation →

→ tion initiale du site. Mais ces projets restent ponctuels et ne suffisent pas à inverser le déclin de quartiers entiers. Pourrait-on être plus ambitieux ?

Stratégies long terme

On doit mettre à part les cas de grave crise structurelle, par exemple Lens : médiane de prix appartement 1 680 €/m², taux de pauvreté 32 %, population -2,6 %/an. Comme la ville est néanmoins classée en zone tendue, on peut espérer quelques programmes de logements défiscalisés. Pas beaucoup car ils risquent d'être hors marché, eu égard aux prix planchers de la promotion. De même les ventes après rénovation, envisagées pour les anciens logements miniers, concurrencent difficilement l'offre courante de maisons périurbaines. En suivant la tendance, un repli ordonné s'impose, avec des démolitions. La ville mise donc sur une centralité transformée, qui combine TGV, Louvres-Lens, stade, patrimoine Unesco, hôtellerie et bureaux. C'est l'espoir d'une rupture, presque une stratégie de ville nouvelle, appuyée par de nouveaux arrivants et des capitaux extérieurs. Même en cas de succès, c'est estimable mais pas généralisable.

Il existe en revanche des situations moins tranchées (déjà évoquées plus haut) où le marché déprimé s'inscrit dans un contexte socioéconomique moins dramatique, avec un tissu urbain dévalué, mais gardant une qualité patrimoniale. Une première remarque touche à l'unité d'intervention : dans une ville non moderne (cf. Billom), chaque îlot forme un tout (bâtiments + espaces vides). Le projet de rénovation doit porter sur plusieurs îlots, si l'ambition est de revaloriser un quartier entier ; rénovations, démolitions, éventuellement reconstructions (mais pas trop car elles seront déficitaires, du moins au début), curetage des cœurs d'îlots, rénovation d'espaces publics, stationnement création de jardins et terrasses privées, etc. C'est par exemple le projet en cours d'étude du quartier Saint-Gervais d'Avranches.

L'encadrement réglementaire de telles actions existe : c'est le « site patrimonial remarquable », dernière dénomination connue des secteurs sauvegardés. Mais la difficulté vient de ce qu'aucun bilan économique ne peut s'équilibrer dans le marché actuel : même subventionnés, peu d'investisseurs particuliers ou institutionnels s'y risquent. D'autre part il n'existe pas d'opérateurs dédiés à cette fonction de marchand de biens d'intérêt collectif, qui pourrait



Immeubles « demi-habités » (ici propriétés privées) à Stenay (55).

© Jean-Michel Roux



« Politique des rez-de-chaussée » à Châteaurenard (13) : traitement de l'espace public, droit de préemption sur les commerces, parc de stationnement gratuit en sous-sol (ça ne résout pas tout !), extension raisonnée du centre.

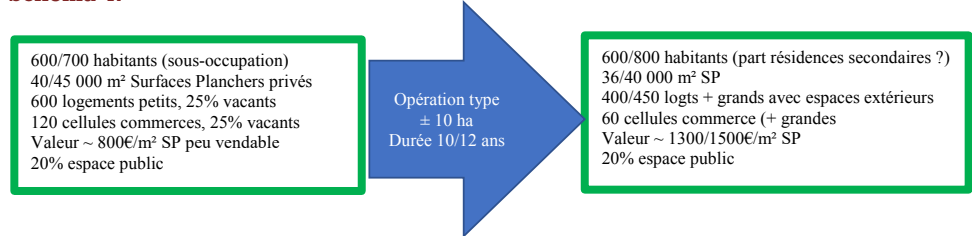
© Jean-Michel Roux



Transformation de sites à l'abandon. Montrottier (69) : rénovation/reconversion d'une ancienne clinique. Logements + commerces + espaces santé. Opération en cours (étude Virage).

© Jean-Michel Roux

Schéma 1.



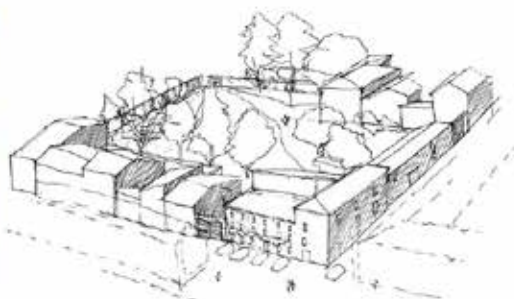
initier le processus puis serait relayé par des initiatives privées, avec des capacités de contrainte sur les propriétaires initiaux.

C'est pourquoi il paraît intéressant d'intégrer la durée au raisonnement économique : un parc immobilier dégradé et pire, invendable, est valorisé à terme. Le bilan doit en tenir compte, avec naturellement des coûts de portage. Soit un cas type de centre historique dense de petite ville, synthèse de divers

projets évoqués plus haut (voir schéma 1).

Dans cet exemple, la valorisation patrimoniale à terme se situe donc entre 20 et 25 M€, associée à un fort gain de fongibilité : ça devient vendable ! Les investissements comportent :

- des subventions (espaces publics, aides aux réhabilitations privées, participations à l'opération d'aménagement). Elles pourraient être minorées par des taux réduits



Billom (63). L'îlot urbain, unité d'intervention (étude Virage, en cours).

© Jean-Michel Roux

de TVA : c'est une autre forme de soutien, mais il y a des antécédents ;

- des actions de développeur, lui-même éventuellement scindé en établissement public foncier, aménageur et constructeurs (acquisition, démolitions, rénovations complètes ou constructions, sur environ 1/3 du périmètre, avec des coûts de portage). Les nouvelles constructions risquent d'être déficitaires, donc il importe de les limiter, dans une perspective de dé-densification. Surtout il faut inventer les opérateurs, ou donner cette vocation à des institutions existantes (SEM, SPLA, bailleurs) ;
- des réhabilitations assumées par des propriétaires privés subventionnés, sur la partie du site en état encore convenable.

Les taux de subventions publiques qui s'imposent (30 à 40 % des investissements globaux) sont-ils soutenables autrement que pour de rares prototypes ? Peuvent-ils avoir un effet boule de neige ? Quelles critères donner aux opérateurs dédiés (capitaux stables, capacités opérationnelles et périmètres de compétences, plusieurs outils de ce type sont actuellement à l'étude) ? Bien des questions restent pendantes. Mais il faut aussi s'interroger à l'envers : peut-on abandonner à la ruine tout un pan de l'armature urbaine française, et quels risques courrait-on ainsi ? Il ne s'agit pas seulement de beaux programmes de génie civil et de construction/réhabilitation, mais d'aiguillons pour un renouveau.



Avranches (50). Quartier Saint-Gervais, projet d'îlot (étude Virage, en cours).

© Jean-Michel Roux

Etat centre
 ■ Réhabilitation - Transformation
 ■ Construction neuve