

# La décroissance urbaine

## Une anomalie structurelle comme opportunité

*En France, la décroissance urbaine a longtemps été décrite comme un processus silencieux<sup>1</sup>, alors qu'elle fut reconnue beaucoup plus tôt pour ce qu'elle était en Angleterre et en Allemagne.*

**L**es ressorts français de la décroissance urbaine expliquent en partie le mutisme national dont il fut l'objet : la désindustrialisation et la périurbanisation, tandis que le phénomène restait concentré dans des villes petites et moyennes, voire dans d'anciens fleurons industriels. En d'autres termes, le désamour français pour ses villes productives et l'absence de grandes locomotives dans ce panel favorisèrent l'invisibilité de la décroissance urbaine.

Plus qu'une simple cécité, cette spatiation et cette structure de la décroissance urbaine française tendent à poser les bases d'un diagnostic à contre-courant du cas allemand. En effet, Outre-Rhin, le facteur démographique dû à un solde naturel particulièrement bas (1,6 enfant par femme) a induit une analyse de la décroissance comme un devenir inéluctable des villes. Au contraire, dans l'Hexagone, l'indice conjoncturel de fécondité reste parmi les moins bas d'Europe (1,92) même s'il diminue et ne permet plus un renouvellement de la population. De ce fait, la décroissance urbaine est perçue comme un dysfonctionnement temporaire. L'ensemble des mécanismes français est ainsi empreint du paradigme de la croissance urbaine. Or, à l'heure où les frontières se ferment, ces processus laissent présager un autre modèle de développement des villes, loin du « tout croissance », développement que le cas français ne pourra plus éluder éternellement. D'autant que cet aveuglement aggrave la situation de certains territoires ; l'injonction à la construction (neuve) induit ainsi une hausse de la vacance, une dégradation des tissus bâtis et une dilution des centralités.

Aujourd'hui se multiplient colloques, essais et programmes visant à analyser des processus de déprises voire à revitaliser des centres-bourgs et des villes en difficultés pour retendre des marchés détendus. Toutefois, cette reconnaissance a priori nouvelle, de ce qu'on peut globalement appeler la décroissance urbaine, n'est pas sans ambivalence. D'une part, parce qu'elle sectionne

un processus plus général, d'autre part parce qu'elle pose des solutions sans réellement explorer les mécanismes du processus – et les freins actuels à sa prise en compte.

### La décroissance urbaine, une erreur de trajectoire de certains territoires ?

La décroissance urbaine mesurée par une perte de population est un phénomène ancien en France : aux côtés d'exemples étrangers assez retentissants que sont Détroit ou des villes de l'ancienne Allemagne de l'Est comme Leipzig, certains espaces urbains français<sup>2</sup> connaissent une perte démographique étudiée de longue date.

Pourtant, pendant un temps, la décroissance urbaine a été décrite comme un « phénomène silencieux » à l'échelle nationale française contrairement à d'autres espaces comme l'Allemagne, les pays anglo-saxons, etc. Dès le tournant des années 2000, notre voisine d'Outre-Rhin a ainsi mené un débat national, se dotant notamment d'un programme de restructuration urbaine, les *Stadtumbau*, tandis que du côté français, plusieurs éléments pouvaient expliquer une certaine cécité, notamment une géographie spécifique de la décroissance urbaine qui tendait à la rendre invisible puisque ce sont surtout des petites villes ainsi que d'anciens bastions industriels qui étaient concernés. Ce mutisme tient également à une moindre intensité de la décroissance urbaine, ou à l'absence de facteurs politiques qui ailleurs se traduisaient par une « hémorragie » (cas des effets de la réunification dans l'ancienne Allemagne de l'Est). Et, comme signalé plus haut, l'indice de fécondité français restait assez élevé pour maintenir un quasi-renouvellement de la population, contrairement à sa voisine d'Outre-Rhin.

Ces éléments ont induit un positionnement français un peu particulier : la →

**Sarah Dubeaux**  
Géographe

<sup>1</sup> Voir à ce propos E. Cunningham Sabot, S. Fol, « 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, 2009, p. 17-27.

<sup>2</sup> On peut notamment penser à Saint-Étienne, Mulhouse, Roubaix, le Havre, etc. dont les pertes de populations datent déjà de plusieurs décennies.

→ décroissance urbaine y était pensée comme un dysfonctionnement temporaire, une sortie de route réversible. En France, le phénomène est analysé uniquement comme un processus de périurbanisation et/ou de désindustrialisation ; on imagine que la montée en puissance des intercommunalités ou la reconversion des activités, pourront être les éléments-clés d'une redynamisation territoriale ; on occulte l'idée que l'avenir de certains territoires ne réside peut-être pas dans la croissance.

On note ainsi qu'à l'échelle locale, la connaissance des situations de pertes est ancienne ; une étude des archives de l'Agence d'urbanisme de la région du Havre et de l'estuaire de la Seine (AURH) montre qu'il existait une connaissance précise de la baisse démographique havraise qui était mesurée dès 1982. Mais ces documents montrent également la difficulté à la penser comme le symptôme d'une crise durable. Le retour à la croissance est systématiquement prédit, après avoir reconnu l'existence d'une perte, comme dans l'exemple suivant :

« Les besoins de construction liés à l'accroissement démographique :

*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'ar-

*rivée 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.* » (AURH, 1983, NA1984, 2)

Le constat du phénomène ne conduit en aucun cas à sa prise en compte. Il faut dire que l'ensemble du système d'aménagement (au sens large) est intrinsèquement lié à la croissance urbaine.

### Des instruments d'aménagement enfermés dans le modèle de la croissance urbaine

Sans pour autant refaire une histoire de la planification, on peut constater que les différents documents d'urbanisme sont encore très empreints du contexte de leur création : au moment des « Trente Glorieuses » où la croissance (urbaine) semblait un horizon indépassable, la LOF crée ces documents afin de l'organiser.

Aujourd'hui encore, malgré les chamboulements apportés par la loi SRU, l'émergence du modèle de la ville compacte, et la volonté d'encourager une dynamique de projets, l'urbanisme est toujours pensé comme l'aménagement de nouvelles constructions sur le sol communal voire intercommunal. Il semble difficile de penser une réduction

du tissu urbain. On en vient à imaginer que c'est la constitution d'une offre qui permettra de créer une demande. Cela est même inscrit dans la loi, puisque, de manière emblématique, l'article L111 du Règlement national de l'urbanisme prévoit des dérogations possibles de constructions afin d'éviter une diminution de la population, ce qui constitue pourtant une véritable entorse au principe directeur 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 neuve est perçue comme une des possibilités pour retenir ou attirer une population, tandis que la non-construction est vue comme l'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 qui s'inscrivent d'ailleurs dans une injonction forte à la densité via le modèle de la ville compacte. La densité devient un objectif à chaque opération d'aménagement. Y compris lorsque l'opération est, quoiqu'il en soit, en déficit et que densité ne rime pas forcément avec rentabilité<sup>3</sup>.

### Décroissance démographique et territoires détendus : des reconnaissances en demi-teinte et sectorielles

C'est du côté du code de la construction et de l'habitat que la loi SRU introduit la notion de décroissance démographique à travers son célèbre article 55 sur le logement social :

« *En sont exemptées les communes comprises dans une agglomération dont le nombre*



Une création directe de vacance, ici des rez-de-chaussée commerciaux constamment vides.

<sup>3</sup> Voir sur ce point, A. Bouteille, « Les déterminants économiques de la densité parcellaire », *Études foncières*, n° 135, 2008, p. 6-10.



d'habitants a décrié 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. »

Mais cette mention – dont on pouvait, à raison, déplorer l'inexactitude puisqu'elle fondait l'analyse sur une perte d'habitants et non de ménages – a été supprimée par la loi Égalité et Citoyenneté, gommant la seule référence à la décroissance dans les codes. En regardant un peu à côté, on pourrait croire à une meilleure prise en compte de la détente immobilière qui accompagne souvent ces territoires via le nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU) de l'ANRU. En effet, alors que de 2004 à 2014, le principe « Une reconstruction pour une démolition » était décrié, on observe aujourd'hui une sortie de ce modèle : est ainsi estimé qu'il n'est pas forcément nécessaire de reconstituer l'ensemble du parc détruit. Ce qui n'est pas sans impact sur le volet financier communal, pourtant primordial.

En effet, les finances locales sont calculées à partir des éléments construits sur la commune. Déjà lors du premier programme ANRU, certains territoires s'étaient retrouvés très handicapés car les démolitions effectuées entraînaient de nouveau une sortie des bases fiscales de bâtiments arrivant au terme des 25 ans d'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties. Pensé de manière sectorielle, ce nouveau programme vient donc renforcer une situation financière déjà difficile (baisse des droits de mutation, phénomènes contre-péréquateurs des mécanismes étatiques, etc.) et se cantonne au seul logement social... alors qu'en toile de fond perdurent des injonctions nationales à la construction en lien avec un discours omniprésent sur une pénurie de logements pourtant contestable.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Voir ici J.-C. Driant, « La crise du logement vient-elle d'un déficit de constructions ? », *L'Économie politique*, vol. 65, n° 1, 2015, p. 23.



### Des injonctions à construire nationales créatrices de vacance locale

Le décalage des territoires en décroissance avec les grands débats nationaux et l'aporie des mécanismes d'aménagement et de finances ne permettent donc pas une saisie locale du phénomène. Au contraire, ce parti-pris prégnant dans les instruments d'aménagement rend la situation d'autant plus difficile que « 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. » L'expérience et la recherche de solutions locales sont en effet en partie entravées. D'une part, via un manque de légitimité qui permettrait de sortir ces territoires et acteurs d'une stigmatisation automatique. D'autre part, le carcan national d'instruments centralisés à contre-courant de ces cas locaux induit une capacité d'action restreinte. Ce silence apparent, voire ce déni, masquent en effet un grand nombre de discours en aparté

### Un marché immobilier soutenu par des mécanismes de défiscalisation et de diminution de la TVA : l'exemple de Dumont d'Urville au Havre.

qui reflètent une conscience très nette et une analyse précise d'une décroissance sur le territoire. S'appliquent toutefois les mêmes solutions qu'ailleurs. Il s'agirait ainsi d'une question de volonté pour sortir d'une situation de décroissance. Finalement cette dernière résulterait d'une mauvaise gestion des affaires de la cité et pourrait être résolue par une meilleure application des instruments et solutions qui ont porté leurs fruits ailleurs.

### Un évitement des friches à la recherche d'investisseurs privés

On observe ainsi un camouflage des signes d'un marché en déprise ; on évite les friches sur ces territoires en les rachetant via de l'argent public puis en les construisant pour diminuer des

coûts croissants de portage.

« 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 tenements qui se libèrent, parce que les grands tenements 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. La ville est le point de passage obligé dès qu'on sait qu'un grand tenement va se libérer et on se demande si on peut l'acheter parce que sinon on sait qu'il risque de rester en friche très, très, longtemps. » (Entretien avec un technicien du service d'urbanisme)

La stratégie de dissimulation d'un marché détendu est d'autant plus primordiale qu'elle accompagne la recherche d'investisseurs privés encouragés par des programmes de défiscalisation. Ne pas montrer la vacance sur le territoire participe à une volonté de rester dans le zonage en B1 afin que les investisseurs viennent toujours et bénéficient d'avantages fiscaux plus ➔



**Une dilution des intensités urbaines : une opération de réhabilitation en centre-ville du Havre qui peine à être commercialisée, concurrencée par des opérations géographiquement plus périphériques mais bénéficiant d'une TVA moins élevée.**

→ importants que la réalité du marché ne le justifierait. L'argent public vient ici accompagner voire soutenir ce procédé.

### Construire toujours plus

Sortent ainsi de nouveaux programmes de logements dans des territoires aux dynamiques démographiques – en matière d'habitants voire de ménages – négatives. Cela a pour effet de renforcer des taux de vacance déjà hauts. Rien qu'en Normandie, si l'on prend les communes de plus de 2 000 habitants, entre 2008 et 2013, sur 87 communes, 43 ont un nombre de ménages qui augmente, 9 communes (comme Caen) sont stables (n'augmentant pas de plus de 1 %), tandis que 35 communes ont un nombre de ménages qui diminue, y compris de façon importante : (-6 % à Orbec, -5,1 % à Dieppe, -3,2 % à Cherbourg-Octeville et -1 % au Havre). Parallèlement, en 2008, 68 communes ont un taux de logements vacants inférieur à 9 %. En 2013, ce n'est plus le cas que de 32 communes. En fait, les taux de vacance, y compris ceux particulièrement élevés déjà en 2008, et les dynamiques démographiques faibles voire négatives n'empêchent donc pas les communes d'agrandir leur parc, même parfois de manière importante ; bien que passant de 6,2 à 9,3 % de logements vacants, Le Havre gonfle son parc de plus de 2 000 logements dans cette période (+2,4 %). De même, Caen, dont le nombre de ménage est stable et dont la vacance augmente de 5,1 à 7,7 %, accueille plus de 1 930 logements supplémentaires (soit +3,1 %).

Cette construction quasi automatique n'est pas sans effet sur ces territoires : en dehors d'une hausse statistique, la spatialisation de ces opérations peut être, en elle-même, problématique. Ces nouveaux logements sont construits bien souvent en extension du tissu bâti pour combattre une potentielle périurbanisation ou attirer des catégories dites supérieures dans des quartiers très sociaux.

Cela a pour premier effet de fragiliser la centralité de ces communes par une dilution assez forte des intensités urbaines : dans un jeu à somme nulle, on déplace plus qu'on ne crée, donc on construit soit directement de la vacance, soit indirectement par l'effet d'absorption de l'existant par ces nouvelles opérations. Le cas des centres commerciaux en périphérie est assez connu, mais de nombreuses opérations appartiennent à cette logique, qu'il s'agisse d'activités tertiaires, de logements, etc.

### Une surspécialisation des quartiers

Le deuxième effet constaté est celui d'une surspécialisation de quartiers ; ces opérations sont portées et fortement financées par l'acteur public pour attirer des investisseurs privés censés prendre le relais et redynamiser les quartiers ciblés. Il s'agit bien souvent d'une « une mixité par le haut »<sup>5</sup> au sens

où ce sont des quartiers avec de nombreux logements sociaux qui doivent accueillir des populations plus aisées. Or, dans un contexte de marché immobilier détendu, il arrive souvent que les pré-commercialisations ne soient pas satisfaisantes. C'est alors que les bailleurs sociaux interviennent afin de sauver ces opérations. L'objectif initial d'une plus grande mixité sociale est alors complètement manqué ; ce sont encore davantage de logements de cette catégorie qui sont créés. On pourrait ici multiplier les exemples : celui de l'opération Grand Hameau au Havre en est un parmi tant d'autres. Alors qu'initialement, 20 % de logements sociaux étaient envisagés dans ce nouveau quartier, aujourd'hui ils dépassent les 50 %<sup>6</sup>.

### Conclusion

La reconnaissance de la décroissance urbaine en France reste encore timorée et très sectorielle. Les échelons locaux manquent à la fois d'une légitimité promue à l'échelle nationale mais également d'outils leur permettant de ne pas aggraver encore plus des situations parfois difficiles. Mais pour cela, il faudrait sortir d'une analyse du processus comme un dysfonctionnement temporaire et réversible. Il s'agirait en réalité davantage d'une anomalie qui nécessite une remise à plat d'un système de pensée, ici de la façon de concevoir les villes aujourd'hui ; « *L'épisode n'est clos que lorsque la théorie du paradigme est réajustée afin que le phénomène anormal devienne phénomène attendu.* » (Kuhn, 2008).

S'attendre à ce que des villes ou des territoires soient en décroissance. Voici un élément bien loin des injonctions présentes dans nos instruments et pensées de l'aménagement ; et pourtant, avec une diminution de l'indice conjoncturel de fécondité et à l'heure où les frontières se ferment le cas français ne pourra plus éluder éternellement ce phénomène. ■

les politiques de déségrégation résidentielle aux États-Unis et en France », *Raisons politiques*, vol. 35, n° 3, 2009, p. 49.

<sup>6</sup> Voir le travail de restitution présenté au colloque de l'ASRDLF d'une enquête collective menée au Havre en 2018 par des étudiants de l'ENS et de l'EHESS en 2018. Avec M. Besnard, T. Bilger, B. Bouëte, G. Castre, E. d'Anglejan, T. Dury, G. Frecaut, B. Gagré, A. Gosnet, P.-M. Langlois, E. Machado, M. Oiry, A. Paumelle, A. Sall, M. Wagret. S. Dubeaux (coord.), B. Fernandez, E. Cunningham Sabot, M.-V. Ozouf-Marignier.

<sup>5</sup> J'emprunte cette notion à T. Kirszbaum, « Un Janus aux deux visages : la diversité dans l'habitat : réflexions sur