

La vacance de logement : une typologie pour affiner la connaissance

Étude de sept communes du Gers, de l'Aveyron et du Lot

Introduction

La problématique de la vacance de logements, quoique complexe tant les situations qu'elle concerne sont hétérogènes, s'avère stratégique et la connaissance du phénomène et des processus à l'œuvre est essentielle pour l'action des politiques publiques locales.

Au programme de l'agence régionale en réseau des études, avec pour maîtres d'ouvrages les Directions Départementales des Territoires du Gers et du Lot, l'étude a été confiée à l'Université Toulouse-Jean Jaurès dans le cadre d'un atelier du Master 1 « Villes, habitat et politiques d'aménagement ».

Réalisée de janvier à avril 2016 par les étudiants, après une rencontre avec les maîtres d'ouvrages pour présenter leurs interrogations et les différentes communes objets de l'étude, elle avait pour objectif d'asseoir une typologie de la vacance sur des définitions précises, fonction des territoires étudiés et pouvant inspirer des pistes d'actions.

Les territoires d'études choisis pour analyser ce phénomène sont :

- pour le Gers : Condom, Fleurance et l'Isle-Jourdain ;
- pour le Lot : Gourdon, Bagnac-sur-Célé et Lacapelle-Marival ;
- pour l'Aveyron : Capdenac-Gare.

Dans un premier temps, la méthodologie a consisté à définir la vacance sur le plan théorique grâce à une typologie et à réaliser un bref diagnostic de territoire pour chacune des sept communes. Puis des grilles d'observation et d'entretien ont été réalisées pour préparer le terrain et dans le but de répondre à une démarche qualitative. Enfin, les acteurs concernés par la problématique de la vacance (élus, notaires, agents immobiliers, techniciens urbanistes) ont été rencontrés, et des observations sur site ont été effectuées.

Le rapport d'étude est donc constitué de trois parties :

- les aspects de définition de la vacance de logement ;
- les études de cas ;
- les éléments d'analyse générale des centres anciens, des situations de vacance et des éléments de typologie de la vacance de logement pouvant inspirer des pistes d'actions.

Le présent fascicule a pour objet de faire une synthèse des éléments essentiels de l'étude, dans un format des plus concis possibles pour une meilleure appréhension. Les études de cas concernant les sept communes ne seront donc pas développées dans ce document.



Généralités sur la vacance de logement

Pour la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP), « un logement vacant est un logement vide de meubles qui n'est pas habité au 1^{er} janvier ».

Pour l'INSEE, « un logement vacant est un logement inoccupé se trouvant dans l'un des cas suivants :

- proposé à la vente, à la location ;
- déjà attribué à un acheteur ou un locataire et en attente d'occupation ;
- en attente de règlement de succession ;
- conservé par un employeur pour un usage futur au profit d'un de ses employés ;
- gardé vacant et sans affectation précise par le propriétaire (exemple un logement très vétuste...).

[Il peut s'agir d'un logement libre sur les marchés de la vente ou de la location, d'un logement temporairement indisponible pour cause de travaux, d'un logement en attente d'une décision dans un cas d'indivision ou encore d'un logement hors marché à cause de sa vétusté ou parce qu'il est destiné à la démolition. De plus, les causes sont différentes et rarement uniques, elles peuvent être liées aux caractéristiques du logement, à son état, à sa situation géographique, aux choix des propriétaires, à la conjoncture immobilière... Notons aussi que la temporalité est une question essentielle pour analyser la vacance. En effet, la vacance de courte durée est généralement considérée comme nécessaire à la fluidité du marché de l'immobilier car elle correspond au délais de changement de locataire ou du propriétaire. Une période plus longue peut s'avérer, par contre, beaucoup plus problématique. Afin de clarifier la compréhension du phénomène de vacance de logement, il semble possible d'en considérer quatre catégories : « conjoncturelle ou frictionnelle », « de projet », « de rétention » et « structurelle ».]

Extrait du rapport d'étude

La vacance conjoncturelle (ou frictionnelle) est principalement liée à la conjoncture du marché et désigne une période de transition pour le logement. C'est une vacance à court terme (moins de 6 mois).

La vacance de projet correspond au temps de réflexion et de mise en place d'un projet de location, d'occupation, de vente, de rénovation, de mise aux normes ou encore de démolition. Elle s'inscrit sur une période d'une durée modérée à longue.

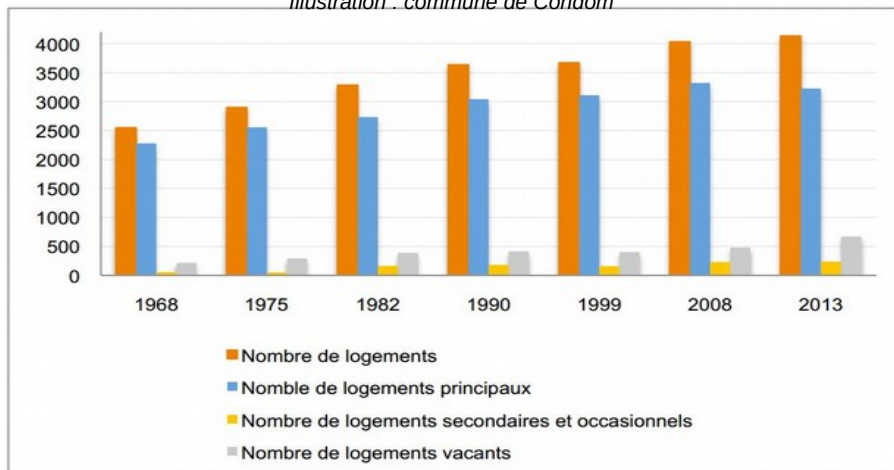
La vacance de rétention traduit une volonté du (des) propriétaire (s) de ne pas agir sur le logement. Elle peut être « voulue » (logement conservé pour être transmis aux héritiers par exemple) ou « subie » (travaux à réaliser aux coûts jugés trop élevés). Elle s'inscrit sur le long terme.

Enfin, la vacance structurelle concerne les logements dans une situation de blocage administratif ou d'indivision par exemple, les logements « hors marché » (vacance d'obsolescence liée à la vétusté) et les logements inadéquats aux attentes du marché immobilier (mal situés, trop grands, trop petits, trop chers, énergivores ou sur un territoire peu attractif). Elle est considérée comme la plus problématique, car elle s'inscrit sur une temporalité longue et difficilement résolvable.

L'analyse de la vacance de logement est complexe de part ses différentes formes, mais aussi de part les données statistiques disponibles qui ne font pas l'unanimité. Les sources fiscales fournissent des données qui ne reflètent pas l'état de la vacance à l'instant où on l'analyse. Les chiffres de l'INSEE sont dépendants des modalités d'organisation du recensement, aujourd'hui partiel.

Evolution du parc de logements selon les statuts résidentiels en 2013

Illustration : commune de Condom



Sources : Insee, RP1967 à 1999 dénombrements, RP2008 et RP2013 exploitations principales
Réalisation : Master 1 VT et LISST-Cieu, 2016

Analyse des situations étudiées

- Contextualiser et affiner l'analyse de la vacance de logements dans des centres anciens en mutation :

Petites villes et bourgs en question

Définir les « petites villes » n'est pas chose aisée. L'INSEE retient le seuil de 3 000 habitants pour les définir tandis que les géographes retiennent généralement le seuil de 5 000 habitants. Hors le critère de taille, les petites villes ont des caractéristiques communes, sur le plan économique par exemple : elles regroupent des commerces communs (boulangerie, ...), des commerces plus rares (vestimentaires, ...), des services et des moyennes ou des grandes surfaces commerciales. Elles sont influentes de 10 à parfois 20 kilomètres autour de la commune principale.

Elles ont souvent plusieurs rues commerçantes (Fleurance, commerces autour de la place centrale, facilement accessibles pour les piétons).

Ces petites villes peuvent être intégrées ou isolées (situation plus ou moins en zone rurale ou urbaine). L'Isle-Jourdain, par exemple, fait partie des petites villes intégrées dans une zone d'influence métropolitaine (métropole de Toulouse).

Elles se caractérisent par la promotion d'une identité particulière (dimensions historiques et patrimoniales). C'est le cas notamment de Condom, Fleurance et Bagnac-sur-Célé.

Les territoires d'étude par rapport aux quatre situations territoriales à l'oeuvre en France¹

La France productive, marchande et surtout dynamique : L'Isle-Jourdain ;

La France productive, marchande et en difficulté : aucun de nos territoires d'étude ;

La France non productive, non marchande, plutôt dynamique qui vit du tourisme et des retraites, et celle en difficulté : elle concerne plusieurs de nos territoires d'étude. Condom, Gourdon, Fleurance, Bagnac-sur-Célé ou Capdenac-Gare connaissent une baisse ou une stagnation de la population ainsi qu'un vieillissement notable de cette population. Pour autant, les territoires du figeacois disposent d'un appareil productif actif pourvoyeur d'emplois.

Les mutations récentes des centres anciens

La vacance de logement est un des symptômes de la mutation des centres anciens des bourgs et petites villes.

Les centralités vécues ne se limitent plus à la centralité historique (développement des capacités individuelles de mobilités, organisation périphérisée des commerces et des emplois, émergence des lieux de vie dans ces périphéries).

Les centres souffrent d'une attractivité résidentielle faible liée à la typologie des logements, à leur prix, aux conditions de vie qu'ils impliquent (mitoyenneté, absence d'espaces extérieurs, difficulté dans l'usage de l'automobile, ...).

Pour autant, cette attractivité n'est pas nulle et les centres anciens jouent un rôle économique clé localement.

La vacance de logement est liée à des mutations territoriales plus profondes.

- Bilan des situations de vacance observées et proposition de typologie

Bilan des situations rencontrées

Les causes les plus citées dans le cadre des différentes études de cas réalisées sont l'absence de stratégie de location des propriétaires (âgés, pas sur place, attachés à leur logement), les situations de succession ou d'indivision problématiques, la vétusté des logements et les coûts de réhabilitation associés, mais aussi, la faiblesse de la demande locale ou la situation de logements au-dessus de commerces ou d'anciens commerces. La concurrence des logements neufs a aussi été relevée (meilleure adaptation aux demandes actuelles de typologie, de superficie, de distribution des pièces, etc.)

Enfin, le cadre de vie urbain est mentionné (nuisances sonores, accessibilité, place de l'automobile difficile, etc.).

- Proposition de typologie

Les causes associées au logement :

- l'ancienneté, la vétusté, l'insalubrité des logements ;
- la taille des logements, la taille des ménages ;
- les formes architecturales et modes d'habiter.



1 Davezies Laurent, *La crise qui vient, la nouvelle fracture territoriale*, Seuil, 2012

Les causes relatives aux sites et à la « configuration » urbaine :

- l'effet de site (bordure de voie, impasses, zones inondables, etc.) ;
- services, commerces, aménités urbaines et centralités (périphérisation du commerce, des services, avec effet sur l'habitabilité des centres anciens).

Les causes renvoyant à l'attractivité

Plusieurs facteurs parmi lesquels l'emploi, les logements, l'accessibilité, le cadre de vie et la qualité des services.



Enjeux d'analyse, enjeux d'action

Lutter contre la vacance : outils et temporalités de l'action

La temporalité est une notion principale à maîtriser. La lutte contre la vacance se réalise à deux vitesses (le court/moyen terme et le long terme). La différenciation des temps d'action découle de la nature même des leviers d'actions (SCOT, PLUi, PLH, OPAH). Le diagnostic de la vacance prend du temps, l'élaboration des documents de planification est long, et l'imbrication temporelle des deux n'est pas garantie. Aussi, plus le temps d'élaboration des documents de planification et des diagnostics territoriaux est long, plus la dégradation des logements peut intervenir comme un frein à la résolution du phénomène de vacance.

La vacance structurelle, qui découle d'enjeux plus complexes, ne sera pas résolue par la seule élaboration d'un document de planification. Cette problématique demande des réponses plus globales (actions sur les effets de site, tensions centralités-périphéries, concurrence avec le logement neuf, etc).

Replacer la vacance au sein des enjeux territoriaux : intercommunalité et planification

La vacance est une problématique infra-communale, mais elle n'est pas pour autant détachée des logiques d'organisation territoriale extra-communales. La constitution d'un cadre d'action semble primordiale et doit donc prendre en compte les équilibres territoriaux à instaurer, restaurer ou maintenir. Dans un second temps, les arbitrages doivent permettre la conduite de politiques cohérentes. La notion de bassin de vie et d'habitus est importante pour répondre au mieux aux besoins de la population.

Des projets innovants

Des outils existent pour lutter contre la vacance, certains coercitifs (taxe sur les logements vacants, expropriation, préemption), d'autres incitatifs (OPAH). D'autres actions plus larges, qui ne relèvent pas de la politique du logement, s'inscrivent dans des problématiques globales de dynamisme territorial (exemple à L'Isle-Jourdain, aides OMPCA - Opération de Modernisation des Pôles Commerciaux et Artisanaux - pour la réhabilitation des commerces au centre-ville afin de maintenir l'attractivité commerciale de la ville).

Autre exemple, avec la démarche ENERPAT (contraction des termes « Énergie » et « Patrimoine ») à Cahors, qui vise à la réalisation de réhabilitations et de rénovations en veillant à respecter l'aspect patrimonial et les nouvelles normes énergétiques.

A Gourdon, l'association « Vertus Vertes », en partenariat avec la commune de Gourdon et la communauté de communes Quercy Bouriane, a pour objectif de créer des jardins publics au sein de la vieille ville et de partager leur savoir-faire et leur passion pour le jardinage.

Dans le Gers, l'association « Revivre » a pour mission de créer des logements sociaux. À Condom, c'est 7 logements sociaux qui ont vu le jour. À L'Isle-Jourdain, l'association vient d'acquérir un immeuble appartenant à la commune dans l'objectif d'y réaliser des logements sociaux.

Etude réalisée par l'université Toulouse Jean Jaurès – MASTER Villes et Territoires – Promotion 2015-2016
Pour le compte de l'Agence Régionale en Réseau des Etudes d'Occitanie
Directions Départementales des Territoires du Gers et du Lot

L'intégralité du rapport d'étude est consultable et téléchargeable sur www.lot.gouv.fr