

Les enjeux mobiliers et juridiques de l'attribution des logements vacants

Note pour Forum Vies Mobiles.

par **Ariane Meynaud-Zeroual**, membre du Groupe d'aménagement volontaire et Docteur en droit public de l'Université Panthéon-Assas (Paris II),

Dorian Bianco, directeur du Groupe d'aménagement volontaire et doctorant en histoire de l'architecture et de l'urbanisme au Centre André Chastel (Sorbonne Université),

Julien Bremme, secrétaire général du Groupe d'aménagement volontaire et responsable des financements territoriaux chez Bpifrance,

Thomas Gérard, membre du Groupe d'aménagement volontaire et historien de l'art,

William Gremaud, membre du Groupe d'aménagement volontaire et maître de conférences en droit public, Université Paris- Panthéon-Assas.

Préambule : Repenser l'aménagement spatial pour éveiller les vocations économiques d'une région. L'exemple des circulations en Normandie.

Dans la continuité de la première étude consacrée à l'attribution des logements vacants, notre second travail expérimente un modèle d'aménagement des circulations en reprenant le cas d'étude normand centré sur le sud du Pays d'Auge. Le premier volet de notre travail démontrait comment l'attribution des logements vacants, majoritairement situés dans les centres des villes petites et moyennes, supposait un rééquilibrage spatial du territoire. Cependant, il apparaissait que l'enrayement de leur déclin démographique ne devait se faire qu' au prix d'une carbonation croissante des déplacements. Le réseau de circulation actuel favorise les déplacements individuels en voiture, si bien qu'il est nécessaire de planifier un réseau de transports publics pour rendre possible un report modal partiel vers les déplacements décarbonés. Ce travail propose de modéliser puis de planifier un réseau de transports en commun pour densifier la desserte des zones périphériques. En filigrane, il implique une conception démétropolisée de l'économie et de l'aménagement régional, comme nous l'annoncions déjà dans la note précédente. Il convient d'en élucider les présupposés pour les transports et de comprendre leur corrélation avec l'attribution des logements vacants. Celle-ci doit être, dans le cas du Pays d'Auge, comprise à travers le rapport de force politico-territorial et l'état actuel du parc vacant

Deux projets s'opposent. D'une part, l'intégration métropolitaine de la Basse-Seine à l'Île-de-France pour créer une méga-région (voire une mégalopole) offrant un accès maritime à Paris. Cette conception compétitive, qui englobe l'ancienne Haute-Normandie dans la région parisienne, est défendue par Jacques Attali dans *Paris et la mer* (2010). Présente implicitement dans le SRADDET de la Région Normandie de 2015, elle risque de marginaliser les zones périphériques en y créant des déserts démographiques. Elle provoquerait également la congestion de l'axe Paris-Le Havre. D'autre part, le projet de Jean-François Gravier dans *Paris et le désert français* (1973, 3e édition) qui défend la régionalisation et la décentralisation du potentiel économique, universitaire et industriel de la France. Ses conceptions confient à un Plan national la tâche de rééquilibrer Paris avec la province en créant des Régions de plan inspirées du modèle britannique. La première solution court le risque d'accroître les déplacements sur de longues distances de Paris à la mer -donc la dépendance à la capitale-, et par conséquent d'hypertrophier les grandes villes par un excès de migrations pendulaires. La seconde solution vise à rééquilibrer les déplacements sur des distances plus courtes. Cependant, la viabilité de ce second modèle doit être adaptée à la décarbonation des déplacements et assurer l'implantation d'activités économiques viables dans un périmètre géographique restreint, étant donné que les trajets en voiture sont souvent effectués sur des distances inférieures à 100 kilomètres. C'est à ce second modèle que notre étude se rattache tout en faisant preuve de souplesse et de pragmatisme au regard du rééquilibrage des dynamiques spatiales.

Les Régions françaises ne sauraient se couper les unes des autres pour vivre en autarcie. La radicalité d'un modèle antimétropolitain¹ (nous distinguons l'anti-métropolisation à la démétropolisation) n'est pas soutenable sur le plan écologique puisqu'il faut impérativement conserver la centralité des grandes villes pour un ensemble de fonctions de commandement et de

¹ Guillaume Faburel, *Les métropoles barbares*, Lorient: Le passage clandestin, 2018.

gouvernance (universités, sièges d'entreprises, services préfectoraux). Néanmoins, la démétropolisation engage une régionalisation économique qui vise à créer une autonomie fonctionnelle des Régions et de leurs subdivisions plus restreintes (bassins de vie). Il doit être possible de vivre, travailler, étudier et se divertir dans sa propre commune, pays ou Région sans faire de Paris ou des grandes métropoles une étape inévitable pour réaliser ces activités. "Monter à la capitale" doit résulter d'un libre choix, et non d'une contrainte, de la même façon que "retourner au pays" et "se mettre au vert" doivent rester une opportunité envisageable pour ceux qui le souhaitent et permettre aux urbains de vivre dans les grandes villes sans être exclus des centres, où l'immobilier est devenu inabordable. D'où l'importance cruciale de rendre possible des déplacements par un système de circulations non pas systématiquement relié à Paris et sa métropole, mais intégré localement, orientant par un mouvement centripète le développement urbain et territorial, et rétractant les déplacements pour des migrations pendulaires à moyenne distance. L'aménagement des transports est inconcevable sans un plan économique de relocalisation d'activités : c'est la régionalisation économique qui sous-tend l'ensemble de notre travail.

Cette entreprise d'aménagement du territoire ne doit pas tomber dans l'ornière de ce avec quoi elle est trop souvent confondue : la politique territoriale. L'urbanisme réglementaire, qui correspond à l'application des lois et des normes, est nécessaire mais non suffisant. Ces deux réalités sont complémentaires, mais nous constatons néanmoins que le projet a disparu derrière la seule norme. Il faut y articuler un retour à l'urbanisme de projet, oublié jusqu'aux milieux mêmes de la recherche académique, qui est une étape indispensable pour repenser les déplacements à une échelle locale et régionale.

La planification constitue une aventure technico-scientifique qui effectue le saut d'un état de développement économique et humain à un stade supérieur. La décarbonation des transports, avec les stratégies territoriales qu'elle sous-tend, est une étape indispensable de cet accomplissement quasi-téléologique de la transition climatique. Cependant, l'optimisation des objets techniques comme le matériel roulant, qu'il soit ferroviaire ou routier, n'est pas un outil suffisant ni acceptable à lui seul de cette transition. L'aménagement du territoire est avant tout un projet historico-culturel, qui s'adosse au récit d'une région ou d'un pays à l'identité éprouvée par ses habitants. On ne construit par un réseau de transport sans qu'il ne desserve un espace géographique cohérent où puisse se recréer un système économique partiellement auto-suffisant (pour les services et les activités les plus essentielles). Ce projet répond d'une reformation de communautés régionales ou locales. Il n'a cependant rien d'un repli sur soi, simplement du maintien d'un tissu vivant sur toutes les parties du territoire, à l'image d'un corps humain dont les fonctions périphériques ne seraient plus assurées.

C'est pourquoi nous proposons comme échelles de référence les régions naturelles, les bassins de vie et leurs interconnexions. Ils constituent des ensembles géographiques permettant de recentrer au mieux les déplacements les activités économiques quotidiennes. Cette autonomisation fonctionnelle vise à transformer les pays en biorégions à double échelle : celle de la Normandie des portes de la Basse-Seine au Cotentin, et celle des régions naturelles fusionnant les bassins de vie et les pays historiques (Auge, Bray, Caux, etc.) Notre étude n'a que l'ambition d'en fournir un modèle à valeur d'exemple en choisissant le sud du Pays d'Auge, replacé dans son réseau urbain local, au niveau de la région naturelle, et dans son réseau régional en montrant comment son

système de transport pourrait s'emboîter avec le rayonnement de Caen. La région naturelle ne reprend pas ici les délimitations strictes telles que proposées par Frédéric Zégierman² et Bénédicte et Jean-Jacques Fénié³. Elle est adaptée aux déséquilibres territoriaux et exclut le Nord du pays d'Auge intégré aux dynamiques de littoralisation. Les déplacements constituent un champ d'action et une étape nécessaire vers la régionalisation économique.

La réduction de la dépendance à la métropole parisienne ne s'effectuera pas seulement par un recentrage sur les grandes villes normandes, mais aussi par la relocalisation d'entreprises et l'accroissement des échanges avec la Bretagne, les Hauts-de-France, ou encore l'Angleterre, en "maritimisant" l'activité économique normande.

Méthodes et plan

Le travail suit les méthodes les plus conventionnelles de la planification spatiale telle qu'elle fut mise en œuvre, dans le monde entier, lors des grandes phases de développement économique. Une phase de modélisation élabore une hiérarchie des villes selon leurs tailles et leur poids démographique, en prenant pour critère les centres où l'attribution des logements vacants constitue la raison majeure de l'enrayement du déclin démographique. Nous prenons appui sur les théories de la planification optimale, qui s'avèrent particulièrement adaptées à un rééquilibrage modéré du territoire dans le contexte de la préservation des ressources naturelles et d'une stagnation démographique à venir au regard du taux actuel et futur de fécondité. La planification optimale n'est pas entendue en son sens financier et économique, mais en son sens spatial. Sur ce point, nous renvoyons aux travaux de notre directeur adjoint Stéphane Gaessler sur la clarification de ce concept⁴. Loin de la caricature d'une renaissance rurale promue par les discours politiques conservateurs, le modèle démétropolisé que nous défendons ne vise pas à redévelopper la France rurale à laquelle s'applique les méthodes de la préservation patrimoniale et de l'optimisation agricole, mais à fortifier un réseau de villes petites et moyennes afin d'éviter la congestion métropolitaine. La ville, y compris la grande ville, reste l'horizon indispensable de notre modèle de société et le creuset du développement économique, car elle présente l'atout écologique de limiter l'étalement urbain dans les espaces agricoles et naturels. C'est pourquoi il existe une taille optimale à ne pas dépasser pour les centralités urbaines primaires (les métropoles et grandes villes) et secondaires (de la petite ville au grand centre-bourg, entre 3 000 et 20 000 habitants). Ce modèle s'oppose à la planification dynamique qui, ne fixant pas de taille optimale, conduit à la métropolisation par son absence de programmation préalable. La seconde phase envisage la planification des lignes de transport pour relier ces centralités afin de recréer un maillage réticulaire et satellitaire s'appuyant sur les infrastructures actuelles. La dernière phase propose un plan de circulation directement réalisable par les collectivités concernées.

² Frédéric Zégierman, *Le guide des Pays de France (tome 1 : nord et tome 2 : sud)*, Éditions Fayard, 1999, 638 pages (ISBN 2-213-59960-2).

³ Bénédicte et Jean-Jacques Fénié, *Dictionnaire des pays et provinces de France*, Bordeaux, Éditions Sud-Ouest, 2000, 349 p. (ISBN 978-2-87901-367-1).

⁴ Thèse de doctorat : Les grandes transformations de l'architecture et de l'urbanisme en URSS 1953 - 1965. Renouveau de la théorie et de la pratique dans l'architecture et l'urbanisme, résumé ici : <https://www.centrechastel.sorbonne-universite.fr/theses/les-grandes-transformations-de-larchitecture-et-de-lurbanisme-en-urss-1953-1965>

La planification est une pensée agissante et l'enjeu de ce travail est d'élucider les présupposés théoriques, économiques, gouvernementaux et culturels du modèle optimal pour l'expérimenter à l'échelle d'un pays et en valider la pertinence. Elle conditionne ainsi l'adoption d'un modèle mathématique qui évalue le financement de la phase de réalisation, un travail ultérieur qui dépasse le cadre de la note et que nous ne faisons que suggérer.

Faisabilité juridique d'une politique d'attribution des logements vacants

I. Des instruments propres à la lutte contre la vacance des logements insuffisants

La vacance n'est pas une notion étrangère au droit français. Deux notions juridiques distinctes lui correspondent : celle de « logement vacant », qui entraîne l'application d'un régime fiscal, et celle de « local vacant », qui permet, sous certaines conditions, la mise en œuvre de deux procédures du droit de la construction et de l'habitation.

Cependant, les définitions des notions de logement et de local vacant ne sont pas adaptées à une politique de réattribution des logements vacants. En effet, l'efficacité d'un dispositif juridique dépend en grande partie de la définition sur laquelle il repose : une définition trop précise laisse de côté un grand nombre de situations qui s'en approchent, une définition trop large peut amener les autorités chargées de l'exécution des règles à restreindre leur portée à des situations spécifiques.

Les notions de local et de logement vacants sont, de ce point de vue, peu opérantes.

A. La pénalisation fiscale des propriétaires de logements vacants

Les propriétaires de logements vacants au sens du droit fiscal sont potentiellement redevables de deux taxes : la taxe annuelle sur les logements vacants (TLV), et la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV).

1. La taxe sur les logements vacants

La TLV a été créée par la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 (dite « loi Aubry »). Cette taxe est prévue à l'article 232 du code général des impôts. Sa création fait suite à la reconnaissance du droit au logement dans la loi Besson du 31 mai 1990. Les auteurs de la loi de 1998 ont constaté que les mesures existantes destinées à inciter les propriétaires à mettre leur bien sur le marché (aides de l'ANAH, baux à réhabilitation, minoration du taux de la TVA sur les travaux) se sont révélées insuffisantes : une « pénalisation fiscale de la vacance volontaire » était nécessaire, en particulier dans les zones tendues, c'est-à-dire affectées par un déséquilibre important entre la demande et l'offre de logement.

Dans une commune de plus de plus de 50 000 habitants en zone tendue, le propriétaire d'un logement vacant depuis au moins un an au 1^{er} janvier est redevable d'une somme correspondant à un pourcentage de la valeur cadastrale de son bien — aujourd'hui fixé à 17 % la première année, et porté à 34 % les années suivantes.

Il est à noter, même si le lien de causalité n'est pas démontré, que durant les années suivant la création de la TLV, le taux de vacance a légèrement diminué (-3 % entre 1999 et 2005).

2. La taxe d'habitation sur les logements vacants

La THLV a été créée par la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement ⁵. Alors que la TLV n'est applicable que dans huit unités urbaines en tension, la THLV peut être

⁵. Art. 1407 CGI.

mise en place par toutes les communes, en particulier celles péri-urbaines et rurales, ainsi que par les villes petites et moyennes dont les centres sont les plus concernés par le phénomène de la vacance⁶. La THLV remédie ainsi à une insuffisance de la TLV.

La THLV n'est mise en place que sur délibération des conseils municipaux et dans les communes où la TLV n'est pas prélevée, afin d'éviter une double imposition des propriétaires. Lorsqu'elle est mise en place, les propriétaires de logements vacants, qui ne sont normalement pas assujettis à la taxe d'habitation car ceux-ci ne sont pas meublés, doivent s'en acquitter. Comme la TLV, la THLV est établie sur la valeur locative cadastrale du bien. D'abord cantonnée aux vacances les plus longues — cinq années —, la THLV a été étendue aux vacances de plus de deux ans en 2013. La disparition progressive de la taxe d'habitation n'a pas concerné les logements vacants qui, avec les résidences secondaires, peuvent encore y être assujettis.

3. L'appréciation restrictive du « logement vacant » par l'administration fiscale : un logement non meublé habitable en l'état

Le code général des impôts ne donne pas de précision quant à la nature des locaux concernés, seulement sur la durée de la vacance. Celle-ci est détaillée par la doctrine fiscale, qui nous renseigne sur les caractères que doit présenter un local pour être considéré comme un logement vacant⁷.

Un logement vacant soumis à la TLV ou à la THLV est un logement non meublé habitable en l'état. Il doit être clos, couvert et ne pas nécessiter de travaux importants. Ces travaux ne doivent ni concerner la structure du local (murs, charpente, toiture, escaliers), ni avoir pour objet l'installation ou la réfection des équipements « lourds » (sanitaires, électriques, de chauffage), ni dépasser, au global, le quart de la valeur du bien. La taxe ne doit pas non plus s'appliquer à un propriétaire qui a des difficultés pour entretenir son bien. Un logement vacant est certes habitable en l'état, mais il ne doit pas être meublé. Un bien habitable en l'état et meublé entre en effet, d'un point de vue fiscal, dans le champ des résidences secondaires, et son propriétaire est systématiquement assujetti à la taxe d'habitation.

Autrement dit, au sens du droit fiscal, un logement vacant est un logement qui, sur simple décision de son propriétaire, peut être mis sur le marché immobilier ou sur le marché locatif. Sont donc exemptés du paiement de ces taxes les propriétaires dissuadés de mettre leur bien sur le marché en raison du coût important des travaux qu'ils doivent réaliser. Pour ces propriétaires, un système d'aide est plus efficace qu'une fiscalité renforcée.

En outre, un grand nombre de logements qui pourraient être considérés comme vacants sont exclus du champ d'application de la TLV et de la THLV. Tel est le cas des logements détenus par les organismes publics ou privés d'HLM, des logements qui relèvent du domaine public (par exemple, les départements et les régions ne sont pas assujettis à la TLV ou à la THLV au titre des logements de fonction vacants des collèges et des lycées qu'ils gèrent). Les logements occupés illégalement, de même que les logements mis sur le marché mais qui n'ont trouvé ni preneur ni acquéreur ne sont pas non plus soumis aux deux taxes.

⁶. V., pour des exemples dans le pays d'Auge, la première note consacrée à l'attribution des logements vacants.

⁷. BOI-IF-AUT-60 pour la TLV, BOI-IF-TH-60 pour la THLV. Les critères du logement vacant sont les mêmes pour les deux taxes.

Découle de la doctrine fiscale une définition très précise du logement vacant. Cette définition, comme toute définition juridique au demeurant, n'est pas critiquable en soi. Elle est adaptée à son objet : inciter les propriétaires de biens vacants à les mettre sur le marché sans les soumettre à une pression fiscale excessive, notamment en distinguant bien le champ des taxes sur les logements vacants de celui de la taxe d'habitation. Elle ne paraît cependant pas adaptée à une politique de réattribution des logements vacants.

On notera par ailleurs que la TLV ne peut pas être prélevée dans les communes étudiées et qu'aucune d'entre elles, ni même leur établissement public de coopération intercommunale, n'ont décidé de prélever la THLV⁸, en dépit de la faculté que leur laisse le législateur. Une politique d'attribution des logements vacants pourrait, malgré toutes les limites évoquées, mobiliser au préalable l'outil fiscal.

B. La réquisition des locaux vacants pour garantir le droit au logement

Le code de la construction et de l'habitation aborde la vacance des logements dans le cadre de deux procédures de réquisition des « locaux vacants ».

Déjà prévue en période de guerre par la loi du 11 juillet 1938, la réquisition des locaux vacants a été pérennisée au moment de la reconstruction par une ordonnance du 11 octobre 1945, afin de remédier à la carence de logements après-guerre. Ces dispositions étaient insérées dans un chapitre intitulé « logement d'office » au sein du code de l'urbanisme et de l'habitation.

La loi Aubry de 1998, déjà citée, a rapatrié les dispositions relatives à la réquisition dans le code de la construction et de l'habitation, à ses articles L. 641-1 et suivants. Elle crée en outre un second type de réquisition, plus pertinent, dit « avec attributaire ».

1. La réquisition « classique » : une mesure d'urgence prise pour la sauvegarde de l'ordre public

La réquisition classique est une prérogative de puissance publique confiée à l'État, destinée à la mise en œuvre d'une forme de police du logement. Cette prérogative est exercée par le préfet après avis du maire. Elle doit bénéficier à une personne dépourvue de logement, expulsée de son logement par une décision de justice, ou logée dans des conditions insuffisantes⁹. La réquisition est prononcée pour un an renouvelable et donne lieu à indemnisation du propriétaire.

Il est à noter qu'en vertu de ses pouvoirs de police générale¹⁰, et en dépit de l'attribution du pouvoir de réquisition au préfet, le maire dispose de son propre pouvoir de réquisition d'un local vacant « nécessaire au logement des personnes sans abri »¹¹.

⁸.data.gouv.fr,1er janvier 2022, “Communes appliquant la taxe annuelle sur les logements vacants”, En ligne, URL: <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/communes-appliquant-la-taxe-annuelle-sur-les-logements-vacants-tlv-thlv/>

⁹. Art. L. 641-2 CCH.

¹⁰. Art. L. 2212-1 et s. CGCT.

¹¹. CE, 7 janv. 1957, *de Lagrevol, Lebon* p. 14 ; CE, 29 déc. 1997, *Préfet du Val-de-Marne, Lebon* p. 505.

La notion juridique de « local vacant » au sens du code de la construction et de l'habitation diffère grandement de la notion fiscale. La loi ELAN du 23 novembre 2018 a d'ailleurs substitué cette notion, très large, à celle, plus précise, de « local à usage d'habitation vacant ».

a. Une condition large : un local vacant

Le local est le genre, le logement l'espèce. Contrairement au logement du droit fiscal, qui doit être habitable en l'état et être prêt à la location, le local du droit de la construction et de l'habitation n'a pas à satisfaire ces critères.

Un local vacant peut être meublé ou non. Il peut être habitable en l'état ou pas, puisque le bénéficiaire de la réquisition peut y réaliser, à ses frais, les travaux d'équipement indispensables, sans que le propriétaire puisse s'y opposer¹². Plus encore, relèvent des locaux vacants aussi bien les maisons et appartements que les hôtels et les pensions de famille¹³, des locaux industriels, artisanaux ou professionnels —comme les bureaux, dont le taux de vacance est important— que des HLM¹⁴. Une pièce d'un logement ou une partie d'un hôtel peuvent également constituer des locaux susceptibles de réquisition.

La vacance donne également lieu à une appréciation souple. Il existe en réalité trois types de vacance : la vacance *stricto sensu*, l'inoccupation, et l'occupation insuffisante.

Au sens strict, la vacance est un phénomène juridique. Elle concerne les locaux qui ne font pas ou plus l'objet d'un contrat de bail¹⁵. Cette vacance n'a pas de durée minimale : dès lors qu'un local est inhabité et n'est pas loué, il peut être réquisitionné — quoique le Conseil d'État ait dit que l'abandon d'un appartement pendant quelques jours ne permet pas la réquisition¹⁶.

L'inoccupation, ensuite, est un phénomène matériel. Un local est considéré comme inoccupé s'il est « effectivement » inhabité depuis plus de six mois et ne constitue pas la résidence principale de son propriétaire¹⁷. Ainsi, contrairement au logement vacant du droit fiscal, une résidence secondaire est un local vacant au sens du droit de la construction et de l'habitation.

Le local insuffisamment occupé, enfin, se définit comme celui « comportant un nombre de pièces habitables [...] supérieur de plus de deux au nombre de personnes qui y ont effectivement leur résidence principale »¹⁸.

L'inoccupation donne lieu à une réquisition totale du bien et l'occupation insuffisante une réquisition partielle.

En 2017 et 2018, le dispositif a fait l'objet d'une révision passablement confuse. D'abord, la définition des locaux insuffisamment occupés a été transférée dans la partie du code consacrée au service municipal du logement, service administratif chargé, à titre principal, de « dresser un fichier général des locaux à usage d'habitation, en vue de déterminer les locaux vacants, inoccupés ou

¹². Art. L. 641-10 CCH.

¹³. Art. L. 641-1 CCH.

¹⁴. CE, 13 févr. 1963, *Société « Les maisons saines, air et lumière »*, *Lebon* T. 980

¹⁵. Art. R. 641-2 CCH.

¹⁶. CE, 21 mai 1951, *Senet*, *Lebon* 279.

¹⁷. Art. R. 641-3 CCH.

¹⁸. Ancien art. R. 641-4 CCH ; actuel art. L. 621-2 CCH.

insuffisamment occupés »¹⁹. Les définitions de la vacance et de l'occupation demeurent, elles, rattachées à la réquisition.

Ensuite, la loi ELAN a supprimé toute référence à l'occupation et à l'occupation insuffisante au sein de l'article fondamental concernant le pouvoir de réquisition du préfet. Doit-il en être déduit que la réquisition ne peut plus concerner que les locaux vacants ? Rien n'est moins sûr : la notion d'occupation apparaît toujours quelques articles plus bas dans la partie législative²⁰, de même que dans la partie réglementaire consacrée à la réquisition, avec l'occupation insuffisante²¹ ! Cette réforme mal pensée en dit long sur la méconnaissance de la réquisition.

b. Une condition restrictive : la crise du logement

Si la définition du local vacant donnée par le droit de la construction est très large — même indéterminée —, le champ d'application de la réquisition ne l'est pas. Une telle mesure, certes temporaire et donnant lieu au versement d'une indemnité, limite considérablement le droit de jouissance du propriétaire. Le recours à la réquisition doit donc être limité.

Initialement destinée à « remédier à la crise du logement » (ord. 1945), cette prérogative de l'État est devenue un instrument de la « mise en œuvre du droit au logement » (loi 1998). Cependant, cette évolution du vocabulaire n'a entraîné aucun changement de fond : le pouvoir de réquisition est toujours dépendant de la notion de « crise du logement ». En effet, ce n'est qu'« à titre transitoire » et dans les seules communes « où sévit une crise du logement » que le préfet peut réquisitionner des locaux vacants au profit de personnes qui n'ont pas de logement ou un logement insuffisant²². Il est arrivé que le juge administratif procède à une vérification — quoique superficielle — de la réalité d'une telle crise²³.

La réquisition est une prérogative exceptionnelle qui permet à l'État de donner, en urgence, un logement à des personnes qui n'en ont pas et, en raison du contexte économique, ne peuvent pas en obtenir un. La notion extensive de « local vacant » a justement pour objet de répondre à cet objectif de sauvegarde de l'ordre public.

Il est à noter que l'encadrement du pouvoir de réquisition du maire au titre de l'exercice de son pouvoir de police général est encore plus poussé : celui-ci ne peut agir que si le défaut de logement d'une famille « est de nature à apporter un trouble *grave* à l'ordre public »²⁴.

Dispositif exceptionnel, la réquisition l'est aussi bien en droit qu'en pratique. Elle fut assez couramment utilisée jusque dans les années 1960, avant de tomber en désuétude. Une vague de réquisitions a lieu au milieu des années 1990, laquelle met en valeur les défauts majeurs d'une procédure inchangée depuis 1945. La loi Aubry de 1998 apporte plusieurs améliorations, mais en dépit de quelques mobilisations de la procédure au début des années 2000, elle demeure très peu utilisée. Prérogative de puissance publique brutale, l'administration craint d'y avoir recours et la connaît donc mal.

¹⁹. Art. L. 621-1 CCH.

²⁰. Art. L. 641-12 et L. 641-13 CCH.

²¹. Art. R. 641-7 CCH.

²². Art. L. 641-1 CCH.

²³. CE, Ass., 11 juill. 1980, *M. Lucas, Lebon* 317

²⁴. CE, 29 déc. 1997, *Préfet du Val-de-Marne*, préc.

En dépit de la très large définition des locaux vacants, la réquisition ne semble ni opératoire, ni dissuasive pour les propriétaires. On peut difficilement dire que ces défauts aient été corrigés par la création de la réquisition « avec attributaire ».

2. La réquisition « avec attributaire » : une mesure durable au service d'une politique sociale du logement

La loi Aubry de 1998 crée, en parallèle de la réquisition classique, une autre procédure aux articles L. 642-1 et suivants. Cette procédure permet au préfet, après avoir pris l'avis du maire, de réquisitionner des locaux vacants pour les attribuer à une personne publique (État, collectivité territoriale, OPH) ou privée (entreprise sociale pour l'habitat, sociétés coopératives d'HLM, organisme conventionné...) ²⁵. Cet organisme est alors chargé de louer à des personnes aux revenus modestes ou, depuis la loi ELAN, d'assurer l'hébergement d'urgence de personnes sans abri ²⁶.

a. Une définition spécifique du local vacant destinée à protéger les propriétaires

Le titulaire du droit d'usage sur les locaux reçoit d'abord une notification de l'intention du préfet de les réquisitionner et dispose alors d'un délai de deux mois pour faire cesser la vacance. Une fois le local réquisitionné, le titulaire reçoit une indemnité dont le montant est réglementé. L'attributaire peut réaliser des travaux « de mise aux normes minimales requises » ; il les finance mais répercute leur amortissement sur l'indemnité versée au propriétaire ²⁷.

La réquisition avec attributaire repose sur sa propre notion de local vacant, bien plus circonscrite que celle utilisée pour la réquisition ordinaire. Pour l'exercice de la réquisition avec attributaire, le local vacant ne peut être qu'un immeuble sur lequel une personne morale détient un droit réel qui lui en donne l'usage (propriété, usufruit, emphytéose...). La résidence secondaire d'un particulier, le local d'un artisan, *a fortiori* une pièce dans une résidence principale « insuffisamment occupée » ne sont pas des locaux vacants. Bien qu'elles soient des personnes morales, les SCI familiales ne sont pas concernées par le dispositif, puisqu'elles offrent une couverture très mince aux particuliers qui les constituent. La réquisition avec attributaire concerne donc les propriétaires institutionnels.

En outre, contrairement à la réquisition classique, la réquisition avec attributaire exige une vacance durable. Elle devait initialement être d'au moins dix-huit mois ; depuis l'adoption de la loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement le 18 janvier 2013, la vacance doit être supérieure à douze mois.

La réquisition avec attributaire est une mesure prise dans le but de « garantir le droit au logement », ce qui la rapproche de la réquisition classique. Cependant, alors que cette dernière est conditionnée à une « crise du logement », celle avec attributaire est moins exigeante :

²⁵. Art. L. 642-3 CCH.

²⁶. Art. L. 642-1 CCH.

²⁷. Art. L. 642-15 CCH.

« d'importants déséquilibres entre l'offre et la demande de logement au détriment de personnes à revenus modestes et de personnes défavorisées » suffisent.

Tout ce dispositif s'explique parfaitement. En effet, la réquisition avec attributaire n'est pas une mesure d'urgence, contrairement à la réquisition classique qui relève plutôt d'une police du logement. La réquisition avec attributaire est une mesure durable²⁸, qui donne lieu à la signature d'un contrat entre le titulaire du droit réel sur l'immeuble et l'attributaire. La réquisition est prononcée pour une durée comprise entre un et six ans. Elle peut même être portée à douze ans lorsque l'amortissement des travaux réalisés le justifie. Il est également notable que la personne morale titulaire du droit d'usage sur le bien dispose d'un droit de reprise, mais que celui-ci s'exerce dans des conditions très strictes : neuf années doivent s'être écoulées depuis le début de la réquisition, un préavis d'un an doit être adressé à l'attributaire et une indemnité pour les travaux non amortis doit lui être versée²⁹.

Là se trouve l'une des justifications essentielles de la réquisition avec attributaire : la réquisition classique est prononcée pour une durée très brève, incompatible avec la réalisation, et surtout le financement, de travaux d'ampleur pour rendre un local habitable. La réquisition avec attributaire permet ainsi à un organisme qui dispose des moyens et du temps nécessaires pour offrir une réelle solution à un déséquilibre local entre l'offre et la demande de logements.

b. Une procédure méconnue

La réquisition avec attributaire n'a eu aucun succès. Pour un dispositif vieux d'un quart de siècle, qui a été étendu en 2013 et en 2019, il est significatif qu'une poignée d'affaires seulement ait été portée devant les juridictions civiles et administratives.

En 2013, à l'occasion de l'ouverture du dispositif aux vacances supérieures à un an, la commission des affaires économiques du Sénat relevait que la procédure de réquisition — sans que l'on puisse identifier celle dont il était question, ordinaire ou avec attributaire — est rarement utilisée, qu'aucune statistique n'existe et que les dernières opérations, en 2000, ont concerné 43 logements. De même, reconnaissant ainsi le faible intérêt du dispositif, les auteurs de l'exposé des motifs de la loi de 2013 se contentent d'écrire que « le raccourcissement du délai pour constater la carence (sic) devrait avoir un effet incitatif sur les bailleurs et devrait favoriser la mise en location des logements vacants ». Autrement dit, un dispositif si sophistiqué n'a d'autre objet que d'effrayer les propriétaires institutionnels — mission qu'il remplit concrètement assez mal.

La définition du local vacant est à nouveau inadaptée à une politique de réattribution des logements vacants. La condition qu'une personne morale autre qu'une SCI familiale soit titulaire d'un droit d'usage sur le local vacant rend le dispositif peu utilisable, surtout dans les zones péri-urbaines et rurales. Il faut cependant noter que selon le Conseil constitutionnel, cette condition est

²⁸. Toutefois, lorsque la réquisition a pour finalité l'hébergement d'urgence de personnes sans abri, elle est de court terme : elle est prononcée pour deux ans au plus, quatre si l'amortissement des travaux l'exige.

²⁹. Art. L. 642-6 642-18 CCH.

au nombre de celles qui garantissent que le dispositif ne porte pas d'« atteinte à l'inviolabilité du domicile ni à aucun autre principe ou règle de valeur constitutionnelle »³⁰.

Quelques mots, enfin, sur l'identification des locaux vacants par les services de l'État. Les services fiscaux — les mieux renseignés de tous — sont censés transmettre au préfet les informations rassemblées sur les locaux vacants³¹. Le préfet peut nommer des agents assermentés pour vérifier la vacance auprès des fournisseurs d'eau, de gaz, d'électricité, de services de communication, ainsi qu'en visitant les locaux, au besoin sur autorisation du juge judiciaire — indispensable mais ralentissant considérablement la procédure. Le code prévoit également une peine pour la personne qui chercherait à « dissimuler, par des manœuvres frauduleuses, la vacance de locaux »³². Toujours est-il qu'un tel dispositif exige la mobilisation de moyens importants, dont ne disposent assurément pas les préfetures, comme l'a relevé la Cour des comptes dans un récent rapport³³.

Les notions juridiques actuelles et les régimes qui correspondent au logement vacant ne sont donc pas adaptées à la mise en œuvre d'une politique volontariste d'attribution.

³⁰. CC, déc. n° 98-403 DC du 29 juillet 1998, loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, point 37.

³¹. Art. L. 642-8 CCH.

³². Art. L. 642-28 CCH.

³³. Cour des comptes, *La capacité d'action des préfets*, 10 novembre 2023.

II. L'enchevêtrement des instruments mobilisés au service de la lutte contre la vacance de logement

Si notre droit n'est pas indifférent à la vacance du logement, les outils qu'il met à la disposition des administrations territoriales — déconcentrées comme décentralisées — sont peu opérants, nous l'avons vu : définitions tantôt trop limitatives, tantôt trop accueillantes, conditions difficiles à réunir, réformes difficilement lisibles...

À côté de ce cadre juridique peu opérant, les administrations ont eu recours à d'autres outils, en particulier pour mesurer le phénomène de la vacance des logements. Les personnes publiques utilisent leurs propres indicateurs, inspirés de ceux de l'INSEE en particulier, qui peuvent éventuellement varier — par exemple sur la durée écoulée pour considérer un logement comme vacant. Mérite d'être mentionnée à ce titre l'outil numérique destiné à informer les collectivités territoriales développé par la startup d'État « Zéro Logement Vacant » au sein de la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires.

Cette diversité des définitions, qui peut paraître regrettable de prime abord, s'explique aisément. Le développement d'une qualification juridique s'explique par la volonté de mettre en place un régime juridique propre à une réalité jusqu'ici pas ou mal prise en compte par le droit. Or nous ne croyons pas qu'il soit nécessaire de développer un régime juridique propre à la vacance de logements, qui supposerait de développer une notion de « logement vacant », pour une raison principale : outre les mécanismes spécifiques étudiés jusqu'ici, il existe de nombreux outils en droit qui permettent de répondre à cette problématique.

Plus encore, tout le paradoxe de ce sujet est que ces outils sont peut-être trop nombreux pour être bien compris par ceux qui en sont les destinataires. Nous aurions plutôt tendance à prôner une certaine sobriété en la matière et à s'assurer que les acteurs concernés soient pleinement conscients de la palette d'instruments juridiques mis à leur disposition. Pour autant, notons que la tendance est plutôt à la modification d'outils existants voire à la création de nouveaux (v. not. la proposition de loi du 23 janvier 2024, *visant à moderniser la loi de réquisition des logements vacants pour garantir le droit fondamental au logement*, ainsi que la proposition de loi du 29 janvier 2024, *visant à remédier aux déséquilibres du marché locatif*).

Aussi, nous pensons qu'une politique d'aménagement comprenant un volet relatif à l'attribution de logements vacants peut, voire devrait être pensée et réalisée *à cadre juridique constant*. Dans cette perspective, et pour vous en convaincre, nous aimerions mettre en lumière — sans prétention à l'exhaustivité — la palette des instruments dont disposent les pouvoirs publics à cet effet.

Dans un premier temps, nous rappellerons combien un juste maniement de l'urbanisme réglementaire permet de poser le cadre d'une politique publique volontariste en matière de lutte contre le logement vacant. Dans un second temps, nous reviendrons plus spécifiquement sur les mécanismes de l'urbanisme opérationnel qui permettent de poursuivre cet objectif, en classant les dispositifs qui existent en la matière du plus incitatif au plus coercitif.

A. Les outils de l'urbanisme réglementaire

Sans prétendre revenir ici sur l'intégralité des documents d'urbanisme qui existent à l'échelle d'un territoire, insistons sur la manière dont un texte permet d'inciter les collectivités territoriales et leurs établissements publics à lutter contre la vacance de logement. À bien des égards, la promotion d'un urbanisme circulaire se traduit par différents objectifs que les pouvoirs publics choisissent — ou non — d'inscrire dans les documents d'urbanisme applicables. Chaque collectivité territoriale, chaque EPCI compétent en la matière doit donc être conscient de la stratégie qu'il peut déployer à la faveur de l'adoption, de la modification voire de la révision de son document d'urbanisme.

Tel est particulièrement le cas au stade de la détermination des objectifs et des orientations poursuivis par un document d'urbanisme. Une question doit être clairement posée : *pourquoi lutter contre la vacance de logement ?*

À cette question, plusieurs réponses peuvent être apportées et la manière dont la collectivité territoriale ou l'établissement public répondra déterminera sa stratégie d'ensemble sur ce sujet. Plusieurs de ces préoccupations peuvent être simultanément poursuivies, mais il convient de les énoncer nettement dans les documents d'urbanisme prospectifs (schémas de cohérence territoriale principalement) et prescriptifs (plans locaux d'urbanisme communaux ou intercommunaux principalement).

Tout d'abord, une préoccupation d'aménagement du territoire peut guider la lutte contre la vacance de logements — et c'est celle que la présente note entend favoriser. À l'aune de l'objectif national du Zéro Artificialisation Nette³⁴, cette préoccupation conduit à vouloir renforcer l'attractivité des centres-villes et peut également s'inscrire dans le cadre de programmes nationaux³⁵.

Ensuite, une collectivité peut faire face à des difficultés d'ordre démographique, lesquelles conduisent à une forte demande de logements. Dans cette perspective, la lutte contre la vacance de logements poursuit davantage une finalité sociale.

Enfin, on peut encore imaginer que les pouvoirs publics souhaitent améliorer l'habitat sur leur territoire, ce qui suppose d'inscrire des objectifs de lutte contre l'habitat indigne et de mise en valeur et de sauvegarde du patrimoine. Cela peut se doubler, au demeurant, de préoccupations d'ordre environnemental, comme la lutte contre les passoires énergétiques.

Illustration. Le projet d'aménagement et de développement durable du PLUi Secteur du Pays du Camembert (Communauté de communes des Vallées d'Auge et du Merlerault, CDCVAM) en date du 20 juin 2020 (modifié le 12 avril 2021) fait bien état de la lutte contre la vacance de logements un objectif de ce document d'urbanisme, aux côtés de l'adaptation de l'offre d'habitat (objectif 4.2., p. 17 et s.) dans les termes suivants :

³⁴. Art. L. 101-2 et L. 101-2-1 C. Urb.

³⁵. V. not. Action Cœur de Ville ou encore Petites Villes de Demain (les communes accompagnées par ce programme sont notamment Orbec, Livarot-Pays d'Auge ou encore Saint-Pierre-en-Auge.

« Cet objectif vise à :

- revaloriser un patrimoine bâti en souffrance,
- redonner une image plus attractive du territoire,
- produire une offre de logements :
 - o adaptée aux nouveaux besoins,
 - o qui évite la consommation de terres agricoles par l'urbanisation.

Cet objectif nécessite de mener des actions d'amélioration de l'habitat, de façon à éviter l'accroissement du phénomène de vacance, et à maintenir ces logements dans le parc occupé. Il s'agit également de réduire les situations de logements indignes, particulièrement présentes dans les communes de Vimoutiers, Canapville, Crouttes, Le Renouard et Sap-en-Auge.

Des opérations de démolitions / reconstructions sont également nécessaires sur les secteurs où les logements sont totalement inadaptés aux besoins. Elles nécessiteront des interventions publiques sur des zones très ciblées. Ces enjeux sont particulièrement présents dans les centres bourgs de Vimoutiers, Sap-en-Auge, Saint Aubin de Bonneval, Pontchardon, Crouttes et La Bruyère Fresnay (Champosoult). »³⁶

Par délibération en date du 23 décembre 2020, le Conseil communautaire de la CDCVAM a fixé les objectifs du PLUi sur le territoire de la CDCVAM (compétence transférée à compter du 1^{er} janvier 2017). Or la lecture de cette délibération conduit à se demander si l'identification de la lutte contre la vacance de logements comme objectif de ce nouveau document d'urbanisme est clairement opérée. Certes, un objectif en matière de logement semble le sous-entendre : « 5.1. Permettre une offre de logements diversifiée pour maintenir la population sur le territoire ». De même, la revitalisation du territoire et de ses centres apparaît à un autre stade de cette délibération (« 2.4. Revitaliser les centres urbains et ruraux et lutter contre l'étalement urbain »).

Toutefois, le mot « vacance » n'apparaît à aucun moment. Plus encore, la lutte contre la vacance de logements ne fait pas l'objet d'un objectif unique, clairement indiqué et articulé avec le reste de la stratégie de ce territoire. Le risque est donc important que la lutte contre la vacance de logements ne soit pas menée de front, mais indirectement et fragmentairement.

³⁶ Communauté de Communes des Vallées d'Auge et du Merlerault, "PLUi Secteur Pays du Camembert", 12 avril 2021, URL : <https://www.cdcvam.fr/documents-durbanisme-approuves>.

Autrement dit, et alors que ce document est encore en cours d'élaboration, il s'agirait d'inciter les pouvoirs publics concernés à clairement faire état de l'objectif de lutte contre la vacance de logements et de l'inscrire dans une stratégie globale.

Cette recommandation paraît d'autant plus importante que le Programme Local de l'Habitat (PLH) et le Plan de Déplacements mobilité (PDM) ne sont pas obligatoires à l'échelle de ce territoire, dans la mesure où la CDCVAM se situe en-deçà du seuil fixé par les textes en nombre d'habitants (les communautés de communes sont compétentes en matière d'habitat lorsqu'elles couvrent un territoire de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants ³⁷).

B. Les outils de l'urbanisme opérationnel

Particulièrement (trop ?) nombreux, les outils de l'urbanisme opérationnel qui permettent aux pouvoirs publics de lutter contre la vacance de logements sont, tout d'abord, d'ordre incitatif et, ensuite, d'ordre coercitif. Pour prendre la mesure des dispositifs existants en droit positif, un bref panorama sera dressé. Toute la question réside dans l'articulation et la connaissance de ces mécanismes par les acteurs concernés.

Rappelons, à titre liminaire, l'existence d'un instrument toujours disponible en la matière : l'achat par la collectivité publique, *via* une vente de gré à gré, d'un logement vacant. Cependant, si cette solution garantit une remise sur le marché du bien ainsi acquis, concédons qu'elle reste souvent hors de portée des personnes publiques concernées soit en l'absence de mise en vente des logements concernés, soit en l'absence de ressources budgétaires suffisantes.

1. Les instruments incitatifs

Du point de vue des acteurs, et singulièrement des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération intercommunale, des départements, des régions, de l'État et des établissements publics compétents, il en existe de trois ordres : des instruments proactifs, des instruments facultatifs et des instruments obligatoires.

a. Les instruments proactifs

En effet, une personne publique peut intervenir sur les causes de la vacance de logements à un stade très précoce, et ce, ***en fonction de sa cause***.

Par exemple, il en va ainsi lorsque la vacance résulte de ***différends familiaux*** ou, plus largement, personnels dans le cadre de successions ou d'indivisions.

Dans le cadre d'une succession ou d'une indivision bloquée, la personne publique peut se livrer à des mesures pour inciter au règlement de la succession ou à la sortie d'une indivision ³⁸. Cela

³⁷. Art. L. 302-1 CCH.

³⁸. Art. 815 et s. C. civ.

passer par des mesures extrajudiciaires, en ce sens qu'elles ne supposent pas de respecter une procédure particulière (contacter l'étude notariale en charge de la succession pour comprendre les points de blocage ou encore procéder à des recherches pour trouver les héritiers, notamment grâce à des généalogistes successoraux). Dans un registre plus juridique, on songe notamment à la saisine du juge pour déclarer une succession vacante³⁹, avec la conséquence toutefois que si la succession est déclarée en déshérence, les biens reviendront à l'État.

Dans un autre registre, la collectivité peut procéder à l'identification des biens vacants, parce que « sans maître ». En effet, le bien vacant peut appartenir à un propriétaire inconnu, disparu ou décédé depuis plus de trente ans (ou dix ans dans les zones couvertes par une opération de revitalisation de territoire dite ORT, une grande opération d'urbanisme dite GOU ou un quartier politique de la ville dit QPV). Dans cette hypothèse, la procédure de bien sans maître, qui correspond à un état d'abandon manifeste, permet à la collectivité de devenir propriétaire de ce bien et de l'incorporer à son patrimoine, à condition d'être prête à en assumer la gestion⁴⁰.

b. Les instruments facultatifs

Les personnes publiques locales peuvent recourir à une série d'incitations, sous la forme principalement d'aides financières, pour tenter d'enrayer les causes de la vacance de logements.

En ce sens, des primes ou des aides de sortie de vacance peuvent être versées. De même, des aides à la rénovation, par le financement de travaux, sont proposées, notamment au niveau étatique. Dans un autre registre, le recours à certains baux — bail à réhabilitation⁴¹ et bail réel solidaire⁴² — ou à certaines opérations d'aménagement — Opah (opération programmée d'amélioration de l'habitat) ou PIG (programmes d'intérêt général) — peuvent tenter de répondre aux causes de la vacance.

À titre d'illustration, la communauté de communes Vallées d'Auge et du Merlerault a mis en place en janvier 2023 sur l'ensemble de son territoire une opération programmée d'amélioration de l'habitat (travaux d'économie d'énergie, rénovation globale, adaptation à la perte d'autonomie) qui permet, jusqu'au 31 décembre 2027, de bénéficier d'aides pour procéder à la rénovation de logements anciens et vétustes, à l'amélioration de la performance énergétique ou encore — c'est explicitement indiqué — à la *réhabilitation de logements vacants*. Sont ainsi visés les propriétaires occupant une résidence principale (sous conditions de ressources) ainsi que les propriétaires d'un logement loué ou vacant pratiquant des loyers modérés, avec le soutien de l'agence Soliha Territoires en Normandie⁴³.

³⁹. Art. 731 à 808, 809-1, 810 à 810-2 et 811 C. civ.

⁴⁰. Art. 713 c. civ. ; art. L. 1123-2 et L. 1123-3 CGPPP, art. L. 2131-1 CGCT.

⁴¹. Art. L. 252-1 et s. CCH.

⁴². Art. L. 255-1 et s. CCH.

⁴³. Le Réveil normand, "Pour l'OPAH sur la Cdc des Vallées d'Auge et du Merlerault, "c'est l'année où il faut y aller"", 24 février 2024, URL : https://actu.fr/normandie/vimoutiers_61508/pour-lopah-sur-la-cdc-des-vallees-dauge-et-du-merlerault-cest-lannee-ou-il-faut-y-aller_60755790.html

Dans un même ordre d'idées, le département voisin du Calvados a mis en place en 2022 un programme d'intérêt général pour l'amélioration de l'habitat dans le Calvados avec pour objectif principal d'accompagner des travaux d'économie d'énergie ou d'adaptation du logement au handicap ou au vieillissement (sans que la réhabilitation de logements vacants ne soit ici explicitement mentionnée cette fois-ci).

c. Les instruments obligatoires

Plusieurs instruments fiscaux sont destinés, toujours dans le registre de l'incitation, à encourager les propriétaires de biens vacants à s'en séparer. Il en va ainsi des taxes sur les logements vacants déjà évoquées (*cf. supra à propos de la taxe d'habitation sur les logements vacants dite THLV*), mais aussi des incitations à la remise sur le marché locatif ou des aides à l'investissement dans l'ancien.

2. Les instruments coercitifs

Outre les différents documents d'urbanisme qui ont vocation à intervenir de manière coercitive sur la question de la vacance de logements en raison de leur nature réglementaire (*cf. supra à propos de l'urbanisme réglementaire*), il existe d'autres instruments coercitifs, pour l'essentiel de deux ordres, lesquels se distinguent en fonction du type de bien en cause (logement vacant dégradé ou non dégradé). Les réquisitions, précédemment décrites, peuvent également être mobilisées, dans les limites — nombreuses et importantes — fixées par le code de la construction et de l'habitation.

a. Face à un logement vacant dégradé

Trois principales procédures peuvent être mises en œuvre : le péril, l'état d'abandon et la restauration immobilière.

Premièrement, la procédure de péril⁴⁴ imminent ou ordinaire⁴⁵ n'est envisageable que lorsque l'état de l'immeuble présente un danger pour les passants, ses occupants ou toute personne susceptible d'y pénétrer. En une telle hypothèse, la commune, représentée par son maire, pourra prescrire la réparation — hypothèse qui nous intéresse — voire la démolition d'un immeuble en notifiant au propriétaire qu'une telle procédure va être engagée à son encontre.

Si le propriétaire ne se livre pas aux travaux requis, le maire pourra, après avoir adopté un arrêté de péril, engager ces travaux par substitution, aux frais du propriétaire. Cependant, si une telle procédure permet de faire réaliser les travaux nécessaires à la consolidation du bien, rien ne garantit que le propriétaire voudra le mettre sur le marché, ni évidemment qu'il trouvera preneur ou acquéreur — les travaux ne l'ayant pas nécessairement rendu habitable en l'état. Cette procédure peut cependant être adaptée dans des cas spécifiques.

Deuxièmement, dans l'hypothèse de la déclaration de parcelle en état d'abandon manifeste⁴⁶, la commune va à nouveau constater l'état d'abandon du bien et déterminer les travaux à réaliser

⁴⁴. Art. L. 511-1 et s. CCH.

⁴⁵. Art. L. 511-2 CCH.

⁴⁶. Art. L. 2243-1 et s. CGCT.

pour y remédier. En cas de carence du propriétaire, un procès-verbal définitif d'état d'abandon manifeste sera adopté, ce qui permettra d'engager une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique au profit de la commune (*cf. infra*). Le bien devenant la propriété de la personne publique, cette procédure garantit la remise sur le marché du logement vacant après sa réhabilitation.

Troisièmement, une opération de restauration immobilière peut être menée⁴⁷. Il s'agit dans ce cas de s'attaquer à une situation globale de dégradation du bâti, qui dépasse le cas particulier d'un propriétaire. Une telle opération permet aux pouvoirs publics de prescrire des travaux de remise en état, de modernisation ou de démolition.

L'opération de restauration immobilière est menée soit sur le fondement d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) — document d'urbanisme élaboré par l'État en collaboration avec la commune ou l'EPCI concerné et destiné à la protection du patrimoine historique et esthétique —, soit sur le fondement d'une déclaration d'utilité publique. Les travaux réalisés dans le cadre d'une opération de restauration immobilière peuvent être très divers : remise en état, amélioration, rénovation — y compris énergétique —, réhabilitation, démolition...

b. Face à un logement vacant non dégradé

Deux principales procédures sont susceptibles d'être mises en œuvre par une personne publique lorsqu'un logement vacant est en état : la préemption et l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Premièrement, une commune ou un EPCI peut avoir recours au droit de préemption urbain⁴⁸. Il s'agit en cette hypothèse de mener une politique volontariste d'acquisition de logements vacants sous la réserve importante — qu'ils soient mis sur le marché. Dans cette procédure, il convient de garder à l'esprit que les personnes publiques restent totalement tributaires de la volonté des propriétaires de mettre en vente les biens concernés. Un tel droit de préemption urbain peut donc être institué par délibération dans les communes couvertes par un plan local d'urbanisme sur tout ou partie des zones urbaines (dites zones U) ou à urbaniser (dites zones AU), ainsi que sur tout ou partie des territoires concernés par un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV).

À titre d'illustration, le conseil communautaire de la communauté de communes des Vallées d'Auge et du Merlerault a, par délibération du 17 mai 2021, instauré un tel droit de préemption urbain sur le territoire de cette intercommunalité et considéré qu'elle ne souhaitait plus déléguer une partie de l'exercice de ce droit aux communes, comme le permet le Code de l'urbanisme⁴⁹. Sont donc concernées les zones U et AU, délimitées par le PLUi-secteur du Pays du Camembert des communes suivantes : Aubry-le-Panthou, Aavernes-Saint-Gourgon, Le Bosc-Renoult, Camembert, Canapville, Les Champeaux, Champosoult, Crouttes, Fresnay le Samson, Guerquesalles, Pontchardon, Le Renouard, Roiville, Saint-Aubin-de-Bonneval, Saint-Germain-d'Aunay, Sap-en-Auge, Ticheville et Vimoutiers.

⁴⁷. Art. L. 313-4 C. urb.

⁴⁸. Art. L. 211-1 et suivants et L. 312-1 et s. C. urb.

⁴⁹. Art. L. 213-3 C. urb.

Enfin, le recours à une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique doit être envisagé⁵⁰. Il s'agit, bien évidemment, du stade ultime de la coercition en matière de lutte contre le logement vacant puisque cette procédure a pour objet de réaliser le transfert forcé de la propriété d'un bien ou d'un droit réel immobilier dans un but d'utilité publique moyennant le paiement d'une juste et préalable indemnité. La collectivité publique devient, à son terme, pleinement propriétaire du bien, ce qui lui garantit une maîtrise de sa remise sur le marché. Néanmoins, outre son aspect financier, sa lourdeur, son risque contentieux, sa durée — rarement moins d'un an, souvent plusieurs années — et sa difficile acceptation sociale n'en font pas un instrument de premier recours.

Tous les instruments juridiques existent pour mener une politique d'attribution des logements vacants. Si des obstacles existent, ils ne sont pas juridiques mais techniques, politiques, financiers ou encore psychologiques. L'utilisation très timide des différents dispositifs ne témoigne pas d'une insuffisance du droit en lui-même, mais plutôt de sa méconnaissance, ainsi que de la méconnaissance du phénomène contre lequel il s'agit de lutter. Tout existe : des dispositifs incitatifs aux mesures coercitives de réquisition et d'expropriation, en passant par une fiscalité punitive. Il revient aux élus locaux, qui doivent pallier l'insuffisance des moyens des services déconcentrés, de prendre conscience que des dispositifs existent.

Toutefois, si une réforme devait être envisagée, elle devrait à notre avis concerner la procédure de réquisition avec attributaire. Le dispositif actuel, pour inefficace qu'il soit, n'est pas dépourvu de tout intérêt. La réquisition avec attributaire, menée dans le cadre d'une véritable politique sociale concertée, qui mobiliserait les services déconcentrés de l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements, ainsi que des organismes publics ou privés chargés d'une mission de service public pourrait fonctionner. Cependant, plusieurs entraves mériteraient d'être levées pour que la réquisition avec attributaire puisse devenir un véritable outil — parmi d'autres, nous insistons — d'une politique d'attribution des logements vacants. Deux pistes peuvent être envisagées.

D'une part, la condition que le droit d'usage sur le local vacant appartienne à une personne morale autre qu'une SCI familiale, quoique compréhensible, est trop restrictive. La supprimer ne pourrait toutefois pas se faire « sans contrepartie ». Elle impliquerait soit un renforcement des conditions du recours à la réquisition (par exemple en allongeant la durée de vacance nécessaire), soit en donnant des garanties supplémentaires aux personnes physiques titulaires d'un droit d'usage réquisitionné (réévaluation de leur indemnisation, renforcement de leur droit de reprise qui est actuellement très encadré, etc.).

D'autre part, et surtout, le dispositif est laissé entre les mains de services administratifs, ceux des préfetures, dont les moyens sont notoirement insuffisants — y compris pour les compétences essentielles qu'ils assurent. Il nous semble nécessaire que le pouvoir de réquisition soit partagé avec les maires, dont l'intervention prévue par les textes mais reste limitée, puisqu'ils donnent un avis simple au préfet, sauf lorsque la réquisition a lieu dans un quartier prioritaire de la politique de la ville, auquel cas ils donnent leur accord. Une collaboration avec d'autres personnes publiques pourrait être envisagée, avec par exemple un pouvoir d'initiative des intercommunalités, des départements et des régions, ou une participation financière de l'Agence nationale de l'habitat.

⁵⁰. Art. 2 et 17 DDHC ; c. expro.

Nous pensons cependant que le besoin premier n'est pas de changer le droit mais de le porter à la connaissance des élus locaux.

Le rôle des transports dans l'aménagement des villes petites et moyennes en cités-jardins.

La cité-jardin, un remède à la métropole

Le titre de cette partie paraphrase *The New Towns: The Answer to Megalopolis* (1963) des urbanistes britanniques Frederic Osborn et Arnold Whittick. Cet ouvrage se proposait de dresser un premier bilan de la création de villes nouvelles au 20^e siècle, et tout particulièrement de la planification des *new towns* britanniques d'après-guerre. Elles avaient pour objectif de déconcentrer les très grandes villes dans une répartition multipolaire de nouvelles unités urbaines de taille optimale pour recevoir un transfert populationnel et économique. Le mouvement international des villes nouvelles était érigé en contre modèle de la 'mégapole', un terme inventé deux ans auparavant par le géographe Jean Gottmann pour désigner la formation d'une gigantesque conurbation de Boston à Washington ('Boswash'). À bien des égards, la situation d'après-guerre comporte rétrospectivement des enseignements pour les temps futurs de l'aménagement du territoire en France. Comment ne pas penser au projet d'étendre Paris jusqu'à la mer comme un nouveau Boswash à la française ? Comme nous l'avions rappelé dans la première note, l'accélération de la métropolisation depuis les dernières décennies du 20^e siècle a concentré la population et suburbanisé son peuplement, poussant une partie du territoire rural et des villes petites et moyennes dans la décroissance démographique. La théorie des cités-jardins propose en filigrane un modèle de 'recolonisation intérieure' des régions en déclin.

Dans sa préface au livre d'Osborn et de Whittick, Lewis Mumford insiste sur la filiation du mouvement des villes nouvelles avec la théorie des cités-jardins, qui remonte à la fin du 19^e siècle en Angleterre, et qui a pour origine la préoccupation de reconstituer les communautés déliées par la révolution industrielle. Aujourd'hui, les communes que sont les villes petites et moyennes constituent une échelle pertinente pour créer le sentiment de communauté inhérente au projet politique et social de la cité-jardin, c'est-à-dire à proprement parler de la Cité (comme corps politique) aménagée à la façon d'un jardin. C'est le premier échelon d'un emboîtement démocratique jusqu'à la communauté nationale. Considérées comme ayant une taille optimale, les villes petites et moyennes sont appelées par ce courant à devenir un pilier de la société du futur.

Cette seconde note propose d'utiliser la théorie de la cité-jardin telle qu'elle fut théorisée par Ebenezer Howard en 1898, à travers une étude de cas centrée sur le Pays d'Auge. Il s'agit d'y puiser les ressources d'un contre-modèle aux déséquilibres territoriaux engendrés par la métropolisation. La théorie est mise à l'épreuve d'une expérimentation centrée sur les transports, en répondant au défi de rendre possible la décarbonation des déplacements de façon simultanée à l'enrayement de leur décroissance démographique. Cette note s'inscrit dans la continuité de notre premier travail qui visait à mettre à jour les présupposés d'une politique nationale d'attribution des logements vacants. Nous avons établi l'hypothèse qu'elle n'était socialement et écologiquement soutenable qu'en vertu d'une démétropolisation du territoire de Paris et de quelques grandes métropoles dans l'armature urbaine régionale et locale. Cette note part également du constat que la recherche récente sur les villes petites et moyennes en France s'est consacrée à décrire les mécanismes des inégalités territoriales, sans pour autant proposer systématiquement des solutions à disposition des pouvoirs publics de planification territoriale. L'ambition technique de cette partie consiste à

articuler l'application des dispositifs de l'urbanisme réglementaire, envisagée dans la partie juridique consacrée à l'attribution des logements vacants, à l'élaboration d'un urbanisme de projet (la cité-jardin) pour redynamiser les villes souffrant de vacance et de décroissance.

Le travail retrace ce processus d'élaboration du modèle à son application pratique. En premier lieu, un rappel des problèmes de la planification est dressé. L'armature urbaine du Pays d'Auge et de ses environs est remodelée en suivant le diagramme n°7 de l'édition de 1898 sur la base d'un point commun entre la hiérarchisation existante des villes petites et moyennes et l'idéal de la ville de taille optimale selon Howard. L'interconnexion des déplacements d'une centralité urbaine à une autre est élaborée selon le diagramme, permettant ensuite de dessiner le tracé potentiel d'axes de transports. Enfin, un plan de transport est proposé.

Les limites de ce modèle sont envisagées dans un second temps. D'une part, sont brièvement évoqués les problèmes de la planification optimale, puis une seconde partie confronte le plan de transport élaboré avec la réalité du stock de logement dans le cas d'étude du Pays d'Auge.

Dans le diagramme n°7 des *Social cities* (1898) d'Ebenezer Howard (fig. 1), les villes-satellites doivent être planifiées de sorte à ne pas dépasser un seuil populationnel optimal de 32 000 habitants autour d'une ville centrale de 58 000 habitants. Au-delà de ce seuil, Howard pense qu'une ville perdrait les bénéfices du *town-country magnet*, c'est-à-dire de la rencontre entre les opportunités économiques et sociales (emploi, vie civique) et les bienfaits de la campagne (accès aux espaces verts, agriculture de proximité, récréation, hygiène physique et morale). Une ville trop grande détruit cet accès aux espaces verts, tandis qu'un établissement humain de trop petite taille, comme les villages, n'est pas en mesure d'offrir les opportunités économiques de la ville. La théorie des cités-jardins repose sur le principe d'une planification optimale, c'est-à-dire qu'elle se fonde sur l'idée qu'il existe une taille limite à ne pas dépasser pour que les équipements et les aménagements ne deviennent pas insuffisants sur le long-terme. Aujourd'hui, les progrès technologiques dans le domaine des communications et de l'économie numérique permettent d'assouplir cette taille optimale et de la porter à des unités urbaines de plus petite taille, comme les petites villes que nous intégrons dans le cas d'étude du sud du Pays d'Auge.

De la planification dynamique à la planification optimale.

La planification spatiale optimale fut largement utilisée durant le 20^e siècle. D'une part, le Royaume-Uni d'après-guerre avec le *New Towns Act* (1946) qui visait à limiter la croissance urbaine de Londres en effectuant un transfert d'emplois et de populations vers des villes nouvelles situées à une distance suffisante de la capitale pour créer des bassins économiques autonomes. D'autre part, l'URSS par la création de villes nouvelles souvent monofonctionnelles (cités scientifiques, minières, etc) pour mettre en œuvre les programmes technico-scientifiques de l'État soviétique. D'un côté, un modèle 'démocratique' fondé sur la coopération entre acteurs privés et publics, de l'autre, un modèle coercitif et orthodoxe qui cherche à réaliser strictement les objectifs quantitatifs du programme (exemple: construire une ville en prévoyant à l'avance qu'elle doit avoir 200 000 habitants).

À l'inverse, la planification spatiale dynamique ne vise pas à réaliser rigoureusement les objectifs préalablement posés par le programme et lui laisse la possibilité de se développer en-deçà ou au-delà du plan initial. À l'inverse de la ville optimale qui recherche la taille idéale de la communauté urbaine, la planification dynamique ouvre la possibilité de la métropolisation urbaine en laissant

les grandes villes croître au-delà d'une taille jugée optimale. En toute rigueur, la 'planification optimale' est un pléonasmе, car le principe d'un plan est d'être posé à l'avance, et la 'planification dynamique' tend à l'oxymore car son caractère aléatoire 'laisse faire' une programmation urbaine qui s'auto-génère au gré des opportunités d'investissement financier. Comme une grande partie de la littérature scientifique l'a établie, la métropolisation n'est pas un pur produit du retrait de l'Etat, mais fut au contraire encouragée par les politiques territoriales depuis les années 1980. Le volontarisme politique au service de la concentration urbaine convient parfaitement au modèle de la 'planification dynamique'. Nous y opposons à travers la cité-jardin le retour à une 'planification optimale' (du moins en partie) inspirée du fonctionnement démocratique à la britannique. La 'planification dynamique' est une traduction parfaite du néolibéralisme en aménagement spatial, et c'est le modèle sous-jacent de *Paris et la mer* fixant des objectifs souples, sans limitation optimale, pour former la mégalopole normando-francilienne. Voyons maintenant comment le modèle optimal peut nous servir à repenser l'aménagement démétropolisé des transports.

Étape n°1 : modélisation de la hiérarchie urbaine et des circulations à privilégier

Intitulée *Système urbain et circulatoire de Vimontiers*, la modélisation n°1 reprend le diagramme n°7 des Social Cities. Howard lui-même prévenait que son diagramme ne prescrivait pas une forme spatiale, mais un modèle d'aménagement à adapter de façon pragmatique aux réalités topographiques, spatiales, économiques et urbaines d'un réseau de villes à transformer en cité-jardins.

LE SYSTÈME URBAIN ET CIRCULATOIRE DE VIMOUTIERS

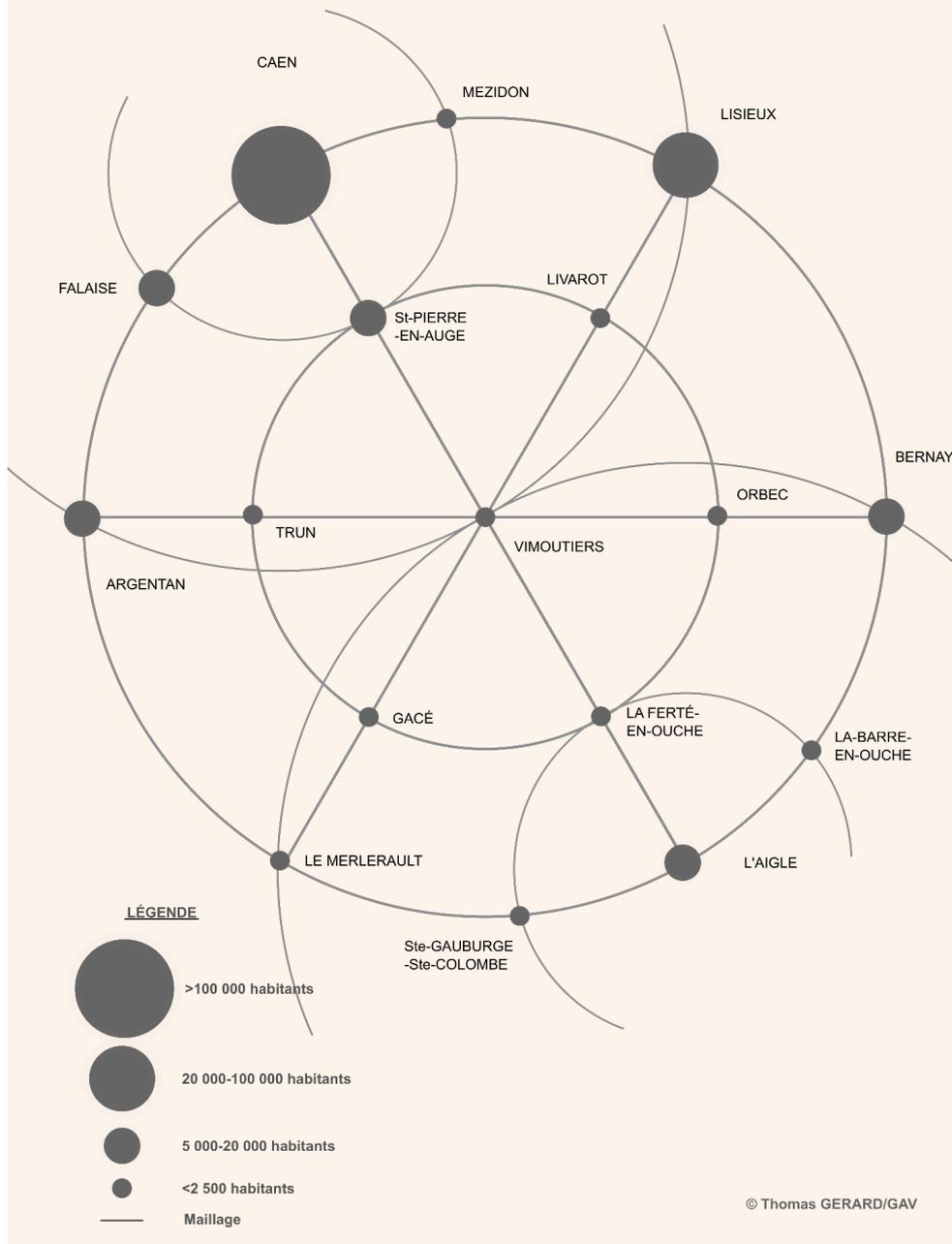


Diagramme n°1 - Système urbain et circulatorie de Vimoutiers

Le diagramme n°7 envisage six villes-satellites autour d'une ville-centre. L'observation cartographique du système urbain autour de Vimoutiers fait apparaître également six centralités urbaines : Saint-Pierre en Auge, Livarot, Orbec, La Ferté-en-Ouche, Gacé, Trun. Elles se situent plus ou moins entre 15 et 20 km de distance de Vimoutiers par la route. L'étude du réseau routier (routes départementales à deux voies) qui relie Vimoutiers à ces six centralités urbaines rend pertinente la modélisation du système urbain en adoptant le schéma howardien, même s'il comporte l'inconvénient de gommer les variations de distance en tordant les réalités topographiques.

Pourquoi avoir choisi ces sept centralités urbaines pour définir l'armature urbaine du sud du Pays d'Auge ? Il aurait tout à fait été possible de prendre l'exemple de L'Aigle ou d'Argentan. La raison ne tient pas seulement à la cohérence avec le cas d'étude de la note précédente, mais aussi à sa valeur d'exemple : il s'agit de montrer le réaménagement des circulations dans des zones périphériques en stagnation ou en décroissance. Deux critères de sélection ont été pris en compte :

1. Un critère démographique. Selon L'INSEE, une petite ville comporte entre 2 000 et 20 000 habitants, une ville moyenne entre 20 000 et 100 000 habitants, une grande ville plus de 100 000 habitants. Le système urbain de Vimoutiers fait apparaître sept petites villes dont l'infrastructure des transports en commun est largement insuffisante pour effectuer un report modal de la voiture à des moyens de déplacement décarbonés.
2. Un critère fondé sur les logements vacants dont l'occurrence est plus forte dans les centres des villes petites et moyennes (voir la note n°1). Ce critère renvoie à l'enjeu fondamental de notre travail, puisqu'il intègre à l'armature urbaine des villes en décroissance à revitaliser. Les sept villes sélectionnées comportent pour la plupart des taux de logements vacants supérieurs à la moyenne nationale et subissent la décroissance démographique.

La définition de l'armature urbaine est la première étape du réaménagement démétropolisé des transports, puisqu'elle sélectionne les villes qui seront intégrées au réseau de transport décarboné proposé dans la partie suivante. Les communes rurales qui comportent une population inférieure à une fourchette se situant entre 1500 et 2000 habitants sont exclues du système urbain que nous proposons. Ce seuil est volontairement indicatif. Gacé, qui comporte 1800 habitants, est intégré dans l'armature urbaine alors que sa population est en dessous de la catégorie "ville de l'INSEE" fixée à 2000 habitants. D'une part, la discrimination entre les centralités secondaires et les villages tient d'une adaptation à la distribution géographique actuelle où Gacé apparaît à une équidistance approximative des autres villes de plus de 2000 habitants. D'autre part, l'enrayement démographique par l'attribution des logements vacants et l'aménagement éventuel d'un nouveau quartier d'habitation permettrait à cette commune d'atteindre le nombre de 2000 habitants à l'issue du programme de réaménagement régional. Enfin, la desserte des villages ralentirait la cadence des autobus au point de ne plus être attractive.

Par conséquent, elles ne sont pas considérées pour la desserte en transports. La raison principale est que leur trop faible nombre d'habitants empêcherait la rentabilité et l'efficacité des transports. Leurs arrêts seraient trop peu fréquentés et ralentiraient la cadence de desserte. À ce titre, il faut souligner que la démétropolisation multipolaire est anti-ruraliste : développer les communes rurales reviendrait à carboner davantage les déplacements, car un système de transports en commun ne peut pas être rentable dans de telles zones à cause des trop faibles densités. D'autre part, la part de logements vacants y étant plus faible que dans les centres des petites villes, la croissance démographique des communes rurales supposerait de construire des maisons individuelles, ce qui détériorerait les paysages culturels et la protection des ressources naturelles. Le choix de ne desservir en transports décarbonés que les sept villes du système urbain de Vimoutiers se fonde sur la planification coordonnée de leur croissance démographique par l'attribution des logements qui y sont vacants en centre-ville. Cette étape illustre également qu'il est impossible d'envisager un plan de transport sans la définition préalable d'une hiérarchisation du système urbain.

L'entorse au diagramme n°7 réside dans la taille des villes : la ville optimale howardienne correspond à la ville moyenne de l'INSEE, et non à la petite ville. Le diagramme est ici adapté à une échelle inférieure. Par ailleurs, la ville-centre d'Howard comporte plus d'habitants que sa couronne satellitaire, alors que ce n'est pas le cas de Vimoutiers.

Présent en filigrane dans le Diagramme n°7, l'articulation d'une hiérarchie urbaine régionale présuppose un système d'échanges économiques à la façon d'un bassin de vie. Dans le cas de Vimoutiers, l'échelle adoptée correspond à un ensemble régional proche d'une série de découpages administratifs et culturels : la région naturelle (Pays d'Auge, ici relié avec le Pays d'Ouche et la Campagne d'Argentan) ou la Communauté de commune reliée à ses voisines. Mais la modélisation n°1 vise également à associer entre elles plusieurs échelles d'armature urbaines montrant comment les systèmes urbains fonctionnent en interdépendance selon une hiérarchisation multiscalaire. Sur le plan graphique, les segments et les courbes représentent le réseau réel ou potentiel qui unit les centralités urbaines entre elles. Elles schématisent de possibles lignes de transports et proposent théoriquement comment on pourrait se déplacer rapidement d'un centre urbain à un autre sans utiliser de moyen de transport carboné et individuel. Les segments représentent les tronçons d'une desserte à une autre, tandis que les courbes, qui forment des cercles, pensent des dessertes périphériques et transversales à différentes échelles. Deux cercles ont été tracés en rayonnement autour de Vimoutiers, qui crée une desserte circulaire et satellitaire qui éviterait de passer obligatoirement par Vimoutiers, l'idée étant d'équilibrer toutes les circulations et de rendre possible les circulations transversales pour réduire les temps de transport. Le double réseau circulaire autour de Vimoutiers pourrait tout également s'emboîter autour de villes plus grandes comme Caen, les combinaisons étant diverses et variées. Il devient possible de se déplacer d'une centralité à une autre de façon équilibrée sans congestionner une centralité.

Mais quels seraient ces transports ? Train et/ou bus ? Tandis que la première modélisation établissait théoriquement des circulations à partir d'une hiérarchisation optimale du système urbain inspirée d'Howard, la seconde modélisation intitulée *maillage réticulaire et satellitaire de transports décarbonés*, confronte les circulations et dessertes envisagées avec l'état existant de l'infrastructure routière et ferroviaire. En reproduisant les armatures urbaines élaborées par la modélisation n°1, la modélisation n°2 permet de déterminer quelles seraient les lignes de transport existantes à conserver et celles à créer, et de les départager sur le plan modal entre le train et l'autobus.

Le diagramme n°7 proposait une desserte périphérique des villes satellites entre elles par un *'inter-municipal railway'* pour desserrer la ville-centre reliée par des axes transversaux. Dans le cas du Pays d'Auge, un second cercle crée une circulation périphérique rejoignant Caen, Argentan, Bernay et Lisieux. La modélisation fait apparaître la possibilité de tracer des circulations satellitaires en partant de Caen ou l'Aigle, qui sont respectivement une grande ville et une ville moyenne, faisant de Vimoutiers une centralité urbaine qui devient elle-même satellitaire de Caen pour rééquilibrer les circulations autour de cette ville.

La modélisation 1 avait envisagé un second réseau satellitaire qui encadrerait l'armature urbaine du pays d'Auge : Caen / Mézidon / Lisieux / Bernay / La Barre-en-Ouche / L'Aigle / Ste-Gauburge-Ste-Colombe / Le Merlerault / Argentan / Falaise, caractérisée par la présence d'une ville moyenne (Lisieux) et d'une grande ville (Caen). On remarque que toutes les villes sont reliées entre elles par des lignes ferroviaires SNCF, à l'exception du tronçon Bernay / L'Aigle. L'intérêt de la modélisation par axes transversaux et satellitaires est de faire apparaître les déséquilibres des infrastructures existantes, car il est impossible de se rendre en train de Bernay à L'Aigle sans passer

par Caen (ou, à l'est, par Paris), pour un temps de transport trop long. On remarque également qu'en dehors de cette circulation ferroviaire sur les trois lignes TER, il est impossible de se rendre en train dans les sept petites villes du système urbain de Vimoutiers.

Comment se rendre dans ces villes avec une cadence et une fréquence aussi élevées que le train ? Dans la note n°1, nous avons démontré qu'il était quasiment impossible d'aménager des lignes ferroviaires sur les tracés envisagés transversaux par la modélisation n°2 à l'exemple de l'ancienne ligne de Sainte-Gauburge à Mesnil-Mauger déclassée en 1991 et dont le réaménagement déclencherait trop de conflits d'usage.

La solution la plus efficace et la plus rentable serait de créer des lignes de bus express pour aligner sur les standards ferroviaires du TER. La fréquence et la cadence de desserte de centralités urbaines ne serait possible qu'en desservant les villes déterminées par le schéma n°1.

Cette seconde modélisation établit le programme préalable de planification circulaire : maintien des liaisons ferroviaires existantes, dont il faudrait envisager l'augmentation de la fréquence pour réduire le temps d'attente des interconnexions, aménagement de tracés pour des lignes de bus transversales reliant une desserte ferroviaire à une autre. Il est ainsi souhaitable que les terminus soient implantés dans une interconnexion ferroviaire, car un terminus dans une petite ville créerait un risque de sous-fréquentation du réseau. Elles pourraient éviter les détours par des liaisons ferroviaires trop lointaines. A côté des lignes transversales, il faudrait examiner la faisabilité de lignes circulaires pour relier les petites villes entre elles et densifier le maillage local en transports publics. Cependant, ne desservant pas de liaisons ferroviaires, il s'agit pour l'instant d'une hypothèse d'aménagement qui pourrait être réalisée après avoir enrayer le déclin démographique des petites villes. Un tronçon reste en suspens : la liaison L'Aigle-Bernay. Cette liaison n'a cependant jamais existé, elle se rapproche de l'ancienne Ligne d'Échauffour à Bernay qui reliait cette dernière à Ste-Gauburge-Ste-Colombe. Le réaménagement d'une liaison ferroviaire pourrait emprunter en partie cet ancien tracé de Bernay à La Ferté, mais il faudrait construire une infrastructure au tracé nouveau de La Ferté à L'Aigle sur 18 kilomètres. Les conflits d'usage et les investissements seraient importants, là où le bus apparaît à nouveau comme étant économique. Nous envisageons ainsi de façon purement théorique, pour parfaire le schéma à la façon du Diagramme howardien, une liaison ferroviaire L'Aigle-Bernay.

Intitulé *Emboîtement du maillage dans un réseau de transport*, le schéma n°3 reprend l'emboîtement multiscalaire des réseaux de transport. L'échelle régionale supérieure à la région naturelle démontre la complémentarité et l'extension spatiale du système combinatoire ferroviaire-autobus qui maille le territoire de façon indéfinie d'une région à l'autre. La ligne circulaire autour de Vimoutiers apparaît ici comme étant, de façon complémentaire, circulaire à la ville de Caen et transversale à l'échelle locale. Les liaisons transversales d'une desserte ferroviaire à une autre par Vimoutiers se révèlent être également un réseau circulaire autour de Caen en relaie des dessertes ferroviaires existantes. Le schéma howardien nécessite des adaptations aux réalités géographiques, mais il fonctionne dans les grandes lignes pour penser la planification spatiale de nouvelles lignes de transports.

Étape finale : réalisation du modèle par l'élaboration d'un plan de transport

La programmation se décompose ainsi en trois étapes : définition de la hiérarchie urbaine sur la base préalable d'une planification économique-spatiale globale (la démétropolisation),

modélisation des circulations pour décarboner les déplacements de façon rentable et efficace, et enfin aménagement des lignes de transport en tant que tel. Cette dernière étape est envisagée dans le plan de transport de Vimoutiers. Cette dernière est desservie de façon transversale pour relier les gares ferroviaires existantes : une ligne 1 ; Argentan / Trun / Vimoutiers / Orbec / Bernay ; une ligne 2 L'Aigle / La Ferté en Ouche / Vimoutiers / St-Pierre-en-Auge / Caen ; une ligne 3 Le Merlerault / Gacé / Vimoutiers / Livarot / Lisieux. Il pourrait être aménagé une ligne 4 circulaire : Trun / Gacé / La Ferté-en-Ouche / Orbec / Livarot / St-Pierre-en-Auge. La carte précise également l'intégration de ce territoire dans un ensemble régional plus vaste, avec Caen, et en suggérant les interconnexions plus lointaines jusqu'à Rouen.

Ces aménagements peuvent-ils être rentables et efficaces ? La fréquence doit être élevée : un horaire de bus entre 1h et 2h, pour un temps de trajet calqué sur la voiture pour chaque tronçon. Si les gares routières sont implantées sur des places à l'entrée des cœurs de ville dans les intersections de routes départementales, les temps de trajet sans interruption varient de 10 à 25 minutes. En comptant un temps d'arrêt de 3 minutes en moyenne, chaque ligne transversale effectuerait l'ensemble de son parcours en une heure 15 en moyenne.

Qui emprunterait ces lignes ? Deux catégories de la population seraient particulièrement concernés : les touristes qui se rendent dans les établissements hôteliers locaux et la population active de la classe moyenne inférieure et des classes populaires pour laquelle le transport individuel automobile représente un coût trop élevé. Néanmoins, ce système a vocation à s'étendre à toutes les couches de la population. Cela ne peut être viable uniquement si un transfert d'activités économiques et de population est réalisé des grandes villes et des métropoles aux petites villes d'une part, avec des unités d'industries et de services relocalisés, et si l'on travaille dans un rayon ne dépassant pas la petite ville voisine à 10-20 kilomètres pour limiter les migrations pendulaires.

Problème du modèle optimal pour planifier les transports sur un temps imparti.

Néanmoins, le modèle optimal pose une série de problèmes dans sa réalisation pratique. Prenons un exemple: la ville A possède 10 000 habitants pour 4 000 logements, soit 2,5 habitants par logement. Il y a 100 logements vacants, soit environ 250 habitants supplémentaires à transférer depuis un pôle urbain saturé. Le modèle mathématique optimal visera l'évaluation financière du transfert de population sur la durée de temps impartie au programme en partant du principe qu'il n'est pas évolutif. L'absence de souplesse pose problème: si les structures familiales évoluent vers la décohabitation des ménages (si le nombre d'individus par ménage passe de 2,5 à 2 par exemple), il faudra construire des logements supplémentaires par rapport au nombre de logements attribués. Néanmoins, il n'est pas évident que des ménages célibataires aient le projet de s'installer dans des petites villes où la famille nucléaire constitue le modèle dominant. Par exemple, une ville A mène un projet de réindustrialisation. Elle doit accueillir de nouveaux travailleurs car le taux de chômage des résidents est faible et la population n'a pas les savoir-faire requis. Si les études statistiques montrent que les classes ouvrières sont majoritairement composées de familles et non de célibataires, dans ce cas, cette ville est susceptible de n'avoir pas besoin de construire des logements pour célibataires. A l'inverse, une ville B accueille un nouvel équipement universitaire, elle devra envisager la création de studios par la redistribution intérieure des logements vacants en centre-ville, ou la construction d'une résidence étudiante. Plus épineux encore, les contingences futures nécessitent de concéder au modèle optimal un apport du modèle dynamique : supposons qu'un projet économique inclut une le développement d'une industrie déterminée. Une crise du secteur créerait du chômage, et enrayerait probablement la croissance démographique planifiée. Il faut envisager ces aléas, non seulement en planifiant la plurifonctionnalité des activités économiques, mais aussi en faisant preuve de souplesse en partant du principe qu'un objectif de croissance démographique ne sera pas forcément atteint.

Deux leçons doivent être retenues de cet exemple. Premièrement, l'ordre logique de la planification : il faut d'abord penser les vocations économiques et culturelles d'un territoire, ensuite planifier son aménagement et la flexibilité d'usage des bâtiments (redistribuer les intérieurs selon le profil des ménages), l'adaptation des capacités des transports (gabarit des véhicules), et une réserve foncière dans le cas d'un projet d'aménagement qui ne serait pas forcément prévu par le plan originel. Ce dernier point rend le principe du Zéro artificialisation nette inopérant pour sa complexité normative. Le choix du bon modèle de planification, qui se situe vraisemblablement à mi-chemin entre les deux, constitue l'étape préalable à la planification des transports, car le rang démographique des villes détermine le gabarit du matériel roulant mais aussi la desserte et la fréquence des lignes de bus. Laisser croître une ville au gré des opportunités d'investissement immobilier ou financier risque de porter à saturation l'équipement en transport en cas d'accroissement des migrations pendulaires, comme nous le voyons en région parisienne. À l'inverse, les transports ne sont plus rentables s'ils desservent des zones en déclin démographique.

Viabilité du plan de transports et accessibilité des logements vacants

Revenons un instant sur l'étape finale de la planification territoriale par élaboration d'un système de transport : comment les aménagements prévus par nos cartes peuvent-ils être rentables et efficaces ? Autrement dit, par quels moyens est-il possible d'assurer la viabilité du système urbain

et circulaire prévu lors de l'étape de planification ? Notre étude souligne deux axes essentiels. Nous nous intéresserons dans un premier temps à la disponibilité du foncier et d'une offre de logements adaptée à la demande locale et contemporaine ; et dans un second temps à la viabilité des activités économiques du territoire, permettant ainsi d'assurer un flux régulier d'utilisateurs pour le système de transport.

a. Foncier et logements disponibles

Comme nous l'avons évoqué précédemment, un modèle de planification à la fois optimal et intégrant des éléments évolutifs -dynamiques- prévoit une certaine réserve foncière permettant à l'ensemble urbain et territorial de se développer librement, selon ses capacités.

Notre première étude mettait en lumière un taux de vacance structurelle important dans le sud-est du Pays d'Auge, en particulier dans des villes comme Vimoutiers, le Merlerault ou Gacé. Nous avons choisi à-travers cette seconde étude de nous intéresser à la planification d'un réseau de transport permettant d'alimenter ce capital immobilier ou foncier en déséquilibre, mais présentant néanmoins des opportunités sur le plan de l'attractivité du territoire. L'augmentation de la cadence de desserte en bus express ou en train permet à cet égard d'assurer l'accessibilité du territoire et le développement de son attractivité. Autrement dit, le système de transport ne peut être viable qu'à condition d'être emprunté par les habitants et que la desserte le long des lignes soit régulière. En cela, nous pensons que la planification des transports sur un territoire marqué par de la vacance structurelle et des phénomènes de métropolisation ne peut faire l'économie d'une politique ambitieuse de rénovation et d'attribution du parc de logements vacants.

À ce jour, les deux principaux problèmes des logements vacants sont qu'ils sont mal situés à l'échelle du territoire et qu'ils sont inadaptés aux besoins actuels des populations (à l'étage d'une boutique, dégradés ou passoires énergétiques, sans jardin, etc.) En attestent nos échanges en 2022 avec le Président de la CDCVAM, à l'occasion de la préparation de la première note. M. Gourdel nous expliquait alors que la problématique de la vacance nécessite un traitement au cas par cas pour lequel les collectivités territoriales ont besoin de leviers d'action juridiques ou économiques. L'étude juridique présentée en première partie de la présente note tend à démontrer que les élus locaux ont de nombreux outils juridiques à leur disposition. Par exemple, la réquisition avec attributaire (l'attributaire pouvant être une collectivité locale) peut sous-tendre une politique d'attribution des logements vacants basées sur l'identification du bâti vacant, sa réquisition et enfin sa rénovation ou son adaptation.

Au-delà de la rénovation de logements vacants à des fins d'habitation, la question de la disponibilité du foncier urbain ou périurbain se pose dans le sud-est du Pays d'Auge où il représente une opportunité en termes d'implantation et de sollicitation d'activités économiques.

b. Viabilité des activités économiques

Si le Pays d'Auge présente des atouts évidents, tels que des prix immobiliers attractifs ou d'importantes réserves foncières - notamment des logements vacants en milieu urbain-, il peut en outre profiter de la proximité de deux espaces métropolitains grâce aux liaisons en transports en commun. Ces dernières peuvent permettre d'assurer un flux continu d'utilisateurs, depuis ou vers les espaces métropolitains (Caen, Rouen) ou les villes moyennes (Alençon, Argentan, Lisieux). Par exemple, l'ouverture de lignes de bus express permettrait d'assurer, au moins pour un temps,

certaines des migrations pendulaires entre le territoire et des bassins d'emploi comme celui de Lisieux, de l'Aigle, ou encore de Caen. Notons que le maillage présenté dans la carte *Maillage réticulaire et satellitaire de transports décarbonés* peut permettre de stimuler l'économie locale, à condition de mobiliser les ressources du territoire (matérielles, immatérielles, humaines) et ses parties prenantes (élus, chefs d'entreprises, etc.)

Le sud-est du Pays d'Auge, et particulièrement la Communauté de Communes des Vallées d'Auge et du Merlerault (CDCVAM), présente des opportunités pour le développement de relais logistiques grâce à sa situation géographique avantageuse - liaisons ferroviaires et routières, interface maritime. L'ouverture de lignes de bus expresses permettrait d'assurer, au moins pour un temps, certaines des migrations pendulaires entre le territoire et des villes moyennes comme Lisieux ou des métropoles comme Caen ou Rouen.

En croisant la situation géographique du sud-est du Pays d'Auge avec les plans de circulations autour de Vimoutiers ou de Caen ⁵¹, on remarque que ces derniers correspondent peu ou prou à deux zones d'emploi principales : celle de l'Aigle, au sud-est, et celle de Lisieux, au nord. À l'échelle du Pays d'Auge dans son ensemble, la principale zone d'emploi, dont la limite est située au nord de Vimoutiers, est celle de Caen.

Une étude Bpifrance Le Lab, publiée le 15 mai 2024, souligne que le bassin d'emploi comprenant les zones d'emploi du Pays d'Auge dispose des ressources foncières, logistiques, de compétences (les centres de formation étant surtout localisés dans les métropoles comme Caen) et d'emplois salariés industriels marquant un potentiel de réindustrialisation fort ⁵². Au niveau de la commune de Vimoutiers, on se rend compte que le réseau de transport proposé dans la carte n°3 "Vimoutiers - Plan de transport" peut stimuler les migrations pendulaires entre les deux zones d'emploi de Lisieux et de l'Aigle. En facilitant les déplacements d'un point à l'autre du Pays d'Auge, le réseau de transport que nous proposons peut appuyer le développement d'activités économiques (potentiellement industrielle donc) sur le territoire, qui en retour alimentent ce même réseau d'utilisateurs réguliers, participant à son équilibre financier.

Étude de cas d'une Opération programmée d'amélioration de l'habitat (Opah)

La planification optimale-dynamique des infrastructures d'une commune donnée peut reposer sur une politique publique volontariste des élus. Elle suppose toutefois une certaine cohérence en termes d'action publique afin de régler les problématiques socio-économiques actuelles d'une part, et d'anticiper les besoins de plus long terme d'autre part (Gallez & Maksim, 2007).

Intéressons-nous au cas de la CDCVAM qui a lancé en janvier 2023 une Opération programmée d'amélioration de l'habitat (Opah) d'une durée de cinq ans ⁵³. Dispositif partenarial incluant l'intercommunalité, l'État, l'Agence nationale de l'habitat (Anah), la Région Normandie et le Département de l'Orne, il permet à des propriétaires occupants (sous conditions de ressources)

⁵¹. Voir les cartes "1 - Emboîtement - Maillage du réseau de transport de Vimoutiers" et "4 - Le système urbain et circulaire de Vimoutiers"

⁵². Bpifrance Le Lab, Banque des Territoires, "La réindustrialisation en France : regards croisés entre territoires, industriels et société civile", mai 2024, URL : <https://lelab.bpifrance.fr/Etudes/la-reindustrialisation-en-france-regards-croises-entre-territoires-industriels-et-citoyens>

⁵³. Ouest France, "Vallées d'Auge et du Merlerault : « Pour une rénovation globale de l'habitat, c'est l'année pour »", 27 février 2024, URL : <https://www.ouest-france.fr/normandie/vimoutiers-61120/pour-une-renovation-globale-de-lhabitat-cest-lannee-ou-il-faut-y-aller-7210aac2-d310-11ee-8f88-866b355184ee>

ainsi que les propriétaires non occupants (d'un logement loué ou vacant par exemple) d'avoir accès à des aides et à un accompagnement gratuit (financier, technique, administratif). Le programme est géré par le groupement public Soliha/Inhari, avec le concours financier de la CDCVAM. Son objectif est de requalifier et de remettre aux normes le parc privé local, en l'adaptant aux nouvelles exigences des populations (vieillissantes, familles recomposées, foyer monoparental, etc.), grâce à des aides à la réalisation de travaux de mise aux normes complètes des logements. En proposant aux propriétaires privés de bénéficier d'aides à la rénovation ou à l'adaptation de leur logement, le dispositif vise, entre autres, à remettre sur le marché des logements vacants⁵⁴. Par effet de ricochet, on peut supposer que cette initiative pourrait permettre la remise sur le marché de certains logements vacants du territoire, en incitant leur(s) propriétaire(s) à réaliser de lourds travaux de rénovation énergétique ou de réfection/amélioration.

Bien que le dispositif soit modestement doté (2 500 000 euros de l'Anah et 280 000€ de la CDCVAM), son ambition dépasse le cadre de la seule rénovation énergétique, à l'instar d'un dispositif comme MaPrimeRénov'. En ce qu'il envisage la rénovation et l'amélioration du parc privé de logements, il propose d'inciter certains propriétaires bailleurs à faire sortir leur(s) bien(s) de l'état de vacance. À condition bien sûr que le bien soit habitable et que le propriétaire soit connu.

Comme le montrait notre première étude, le principal frein à la réoccupation des logements vacants sur le territoire de la CDCVAM est l'inadéquation des logements considérés avec les aspirations de la population locale. Un instrument proactif comme l'Opah menée par la collectivité permet ainsi d'intervenir indirectement sur la vacance des logements, en outre en impliquant des ménages aux revenus modestes voire très modestes.

Les premiers résultats montrent toutefois le décalage entre la volonté des élus et l'appropriation du dispositif par les particuliers. Les dossiers traités à ce jour concernent en grande partie des projets d'amélioration énergétique des biens : sur cinq dossiers, quatre relèvent de la rénovation énergétique et un de l'autonomie (installation d'un monte-escaliers)⁵⁵. On voit ainsi que la limite de cette politique d'amélioration de l'habitat est qu'elle repose en grande partie sur les compétences des propriétaires pour développer et mener un projet de rénovation global de leur logement.

Lorsque le propriétaire du bien n'est pas connu, que l'habitat a perdu de sa valeur ou qu'il est très dégradé ou inadapté aux besoins actuels, les collectivités peuvent alors avoir recours à des outils relevant de la politique d'urbanisme de la collectivité. En l'espèce, la commune du Merlerault mène actuellement une opération de démolition-déconstruction que l'on peut considérer comme le pendant coercitif de l'Opah précitée. Le projet, qui concerne dix logements acquis par la collectivité au moyen de référés préventifs, a été confié à l'Établissement Public Foncier de Normandie (EPFN). Ce dernier assume l'ensemble du risque financier (achat des logements et des terrains) et juridique (recours éventuels contre les référés) moyennant rémunération par la commune. Le terrain sera ensuite livré nu à Orne Habitat, qui s'est engagé à y construire huit logements. Cet exemple est d'ailleurs analogue à l'opération de démolition-déconstruction de parcelles insalubres au Sap-en-Auge que nous évoquions dans notre première note.

⁵⁴. Le Réveil normand, "Pour l'OPAH sur la Cdc des Vallées d'Auge et du Merlerault, "c'est l'année où il faut y aller", 24 février 2024, URL : https://actu.fr/normandie/vimoutiers_61508/pour-lopah-sur-la-cdc-des-vallées-dauge-et-du-merlerault-cest-lannée-ou-il-faut-y-aller_60755790.html

⁵⁵. "Un point sur l'amélioration de l'habitat à la CDC des Vallées d'Auge et du Merlerault", Ouest France, 15/02/2024, URL : <https://www.ouest-france.fr/normandie/gace-61230/un-point-sur-lamelioration-de-lhabitat-a-la-cdc-des-vallées-dauge-et-du-merlerault-67fb66c0-cab5-11ee-b190-b3eadccca18e>

Cette opération comporte par ailleurs l'avantage pour la commune de répondre au programme "Revitalisation des centre-bourgs" porté par le département de l'Orne, et lui permettant l'attribution d'une subvention. On observe ainsi une coordination *de facto* entre deux politiques publiques - l'Opah de l'intercommunalité d'une part, et le programme "Revitalisation des centre-bourgs", d'autre part. Cette coordination est cependant le fait de la collectivité locale et non une action délibérée des collectivités *supra*, à l'instar du département qui est impliqué dans les deux projets.

Lorsque le problème de la localisation des logements vacants, de leur salubrité, ou encore de leur "non-valeur", est insoluble, il apparaît plus utile pour la commune de mener une opération de démolition-déconstruction plutôt que de conserver les biens concernés. De plus, l'externalisation de la maîtrise d'ouvrage leur permet de n'assumer ni le risque juridique, ni le risque financier de l'opération, ainsi que de pallier au manque d'expertise local en ingénierie ou en urbanisme. Par exemple, la Mairie du Merlerault n'a pas de service Urbanisme à proprement parler.

Quelles sont les limites de notre travail ?

La revitalisation locale suppose une vue d'ensemble, coordonnée et multiscale de la région naturelle à la région de plan. Elle ne peut techniquement être réalisée qu'à l'échelle d'une région de plan, c'est-à-dire de la Normandie tout entière, qui doit-elle-même être coordonnée à une planification nationale qui envisage le rééquilibrage de la région parisienne avec l'ensemble du territoire français. L'approche du sommet à la base (*top-down*) est inévitable. Le technocratisme est une condition nécessaire, qu'il faut entendre et appliquer au sens positif donné par Veblen et le mouvement technocratique américain des années 1920. Un conflit avec certains élus locaux risque d'éclater, car ils se sentiront dépossédés de leur pouvoir territorial. Il sera nécessaire de les convier, selon un modèle de coopération entre les collectivités, à l'élaboration des plans au niveau régional. Mais l'Etat et la Région seront amenés à imposer leur vue à un moment ou un autre de la discussion.

La raison de cette centralisation de la décision est de nature technique. Ce n'est pas seulement parce que la définition même de la planification suppose la confiscation de la décision par une instance centrale, les acteurs (privés ou publics) d'un échelon inférieur n'étant que des exécutants. L'expertise et l'ingénierie requise pour réaliser une modélisation d'aménagement est quasi-inexistante au niveau local, et elle est par ailleurs elle-même défaillante au niveau national. C'est pourquoi nous préconisons l'aide d'une expertise internationale en provenance de pays ayant l'expérience de la maîtrise spatiale de leur territoire.

Enfin, la dernière raison est de nature politico-économique. La disparition de l'urbanisme de projet -ou opérationnel- au profit de l'urbanisme réglementaire s'est accompagnée d'un recul de la culture de l'aménagement spatial au profit de conflits internes aux enjeux de financement territorial.

L'inertie des acteurs locaux démontre qu'un prérequis au retour de l'urbanisme de projet passe obligatoirement par la rationalisation de l'action publique. C'est un des piliers essentiels de la planification comme l'explique l'économiste Gunnar Myrdal, qui vise à rendre l'organisation et la gestion de la sphère publique plus efficace, plus rapide et mieux coordonnée. Une réforme de la gouvernance est inévitable, elle ne doit pas suivre un schéma préétabli mais découler de l'échelle technique du plan. Deux échelles sont à privilégier : la région naturelle (Pays d'Auge) pour les

déplacements et l'aire de rayonnement économique ou la zone d'emploi, et la région de plan pour la coordination des plans de réaménagement (Normandie).

Enfin, la dernière étape de cette rationalisation doit aboutir au remplacement du personnel lié aux intérêts locaux par des technocrates idéalistes (au sens de la définition de Veblen). Si la décision de lancer une politique d'aménagement contre-métropolitaine est une décision politique et démocratique, sa réalisation doit être confiée à des acteurs dépolitisés pour des raisons techniques d'efficacité, sur une échelle de temps limitée. La rapidité de déploiement des infrastructures de transport et le temps d'attribution des logements vacants peut raisonnablement être estimé de cinq ans, comme la note juridique l'a démontré. Par conséquent, il faut établir une planification quinquennale au niveau de l'Etat pour impulser la démétropolisation multipolaire et la faire réaliser par les régions de plan.

La dernière conséquence de cette planification quinquennale est d'ordre juridique.

Conclusion

Cette note s'est proposée d'envisager techniquement la planification des circulations et des transports, à travers des ressources théoriques qui ne sont malheureusement plus mobilisées aujourd'hui. Elle pointe la défaillance d'ingénierie actuelle au sein de la profession d'urbaniste par son absence de spatialisation de l'aménagement par projet. Elle relève également le manque de connaissance des outils juridiques existants par les élus locaux. Nos échanges avec ces derniers soulignent leur sentiment d'impuissance face à des logiques de déshérence - vacance du logement, déclin démographique et économique - et de métropolisation qui les dépassent.

Nous prôtons ainsi logiquement une recentralisation raisonnée du travail de planification économique, urbanistique et des transports au niveau de l'Etat ou de la Région. Cette dernière est la seule collectivité territoriale à mesure de disposer des compétences financières, juridiques et techniques pour mener à bien un projet cohérent à l'échelle locale. En Normandie, elle nous paraît être le seul organe à même d'opérer une synthèse entre la planification optimale du développement des petites villes et centre-bourgs - par l'établissement de plan de transport guidant les déplacements sur le territoire et sollicitant l'activité économique -, et une planification plus dynamique, proche du laissez-faire car elle entretient l'adaptabilité des systèmes de circulation et la versatilité des logements.

Ce n'est qu'à condition de prendre conscience du problème de la vacance, de rénover et adapter le parc de logements concerné, et d'assurer un tissu économique local composé de TPE et PME qu'un maillage réticulaire de transports décarbonés pourra être assuré et pérenne. Ce même maillage, dont les contours ont été présentés dans nos différentes cartes prospectives, précise ce que pourrait être une politique de démétropolisation à l'échelle d'une partie de la Normandie.

Notre étude juridique montre enfin qu'à l'échelle locale, les collectivités doivent encore déterminer une définition commune de ce qu'est la vacance, et prendre conscience des instruments juridiques à leur disposition pour mener une politique de rénovation et d'attribution des logements vacants. Cette politique doit être menée en concertation avec l'échelon *supra*, jusqu'à la proposition d'une aide à la formation juridique des élus locaux (par groupe de département ou de région naturelle), financée par l'Etat ou la Région.

Annexes

Quatre diagrammes comme suit :

Diagramme n°1 - Emboîtement - Maillage du réseau de transport de Vimoutiers

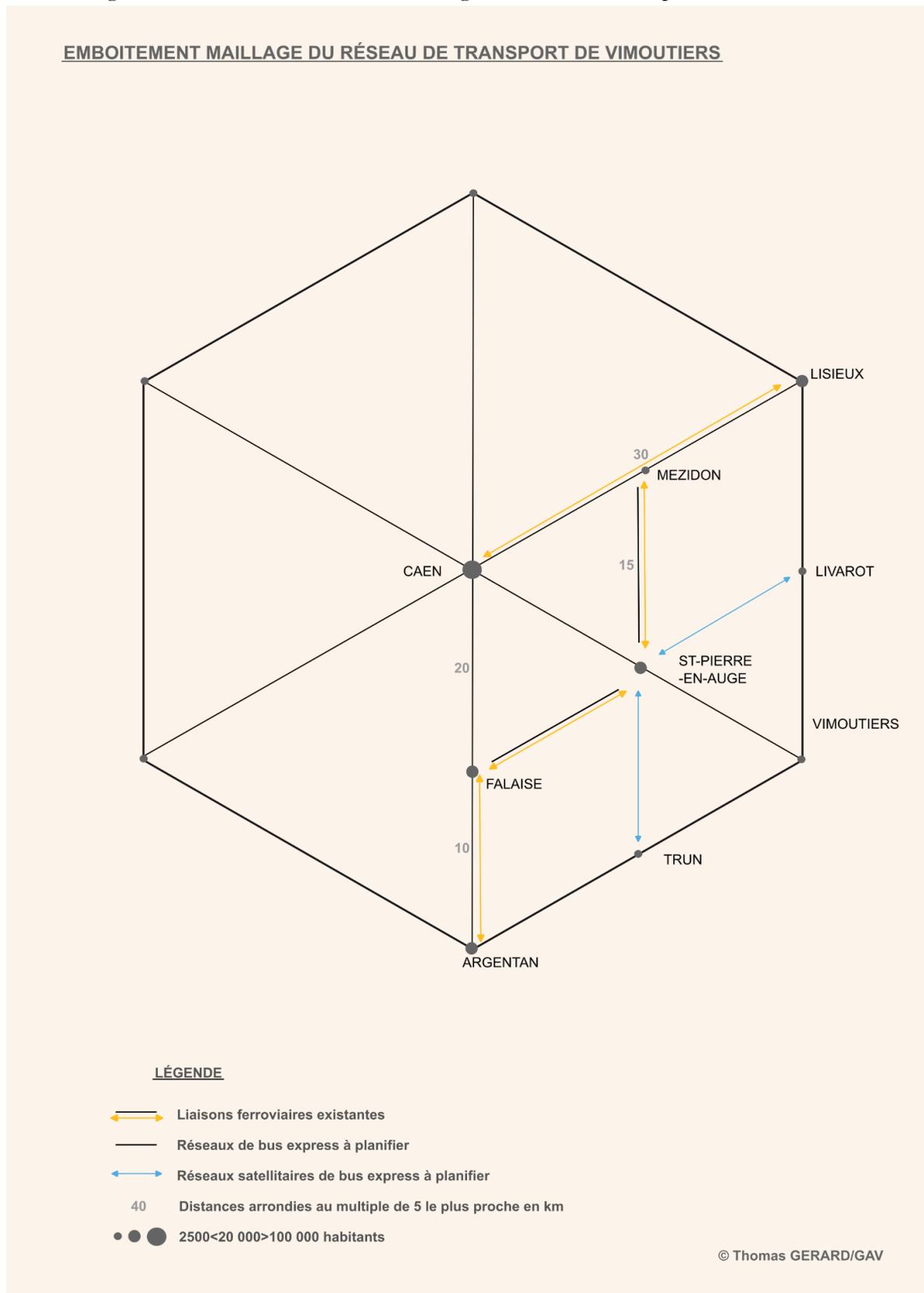
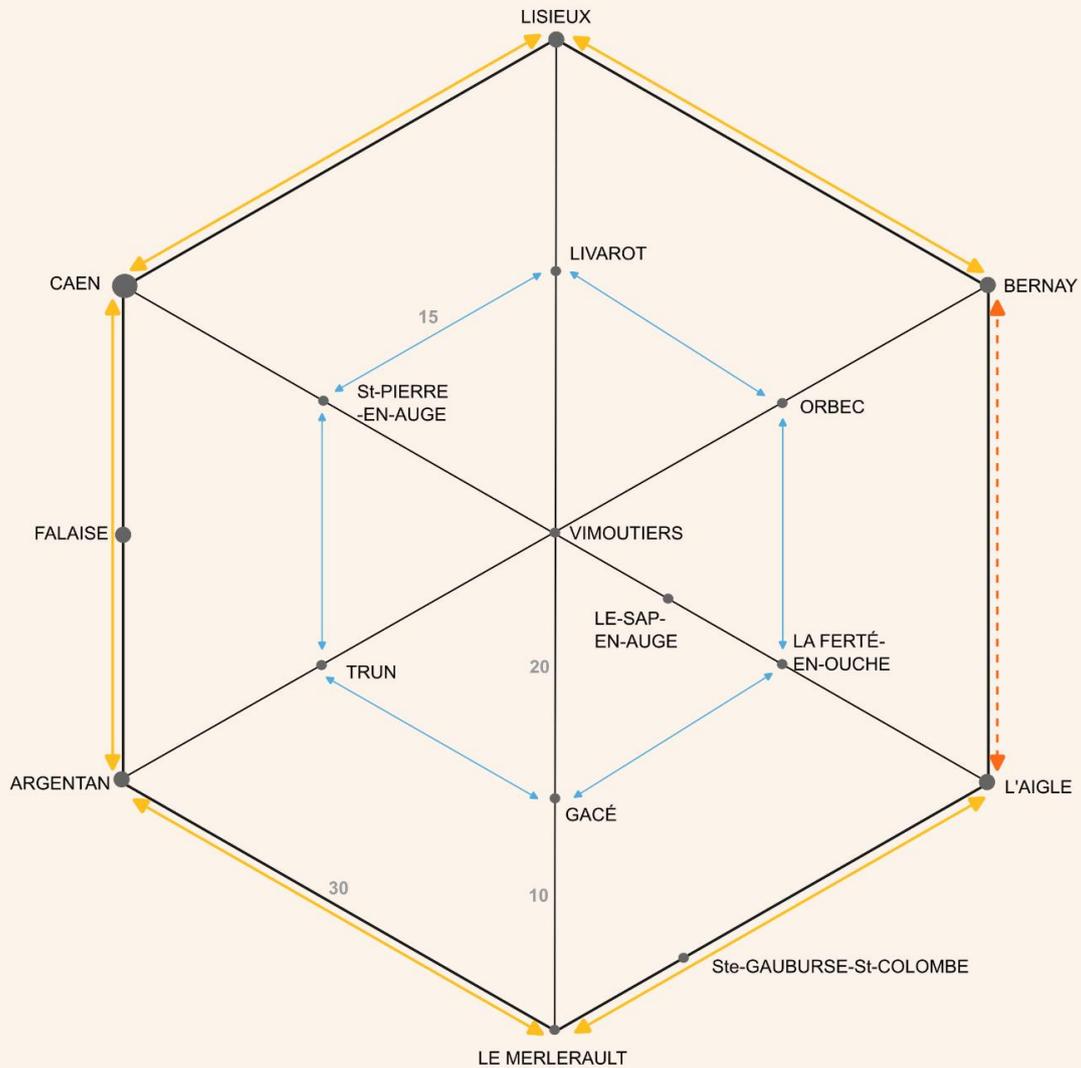


Diagramme n°2 - Maillage réticulaire et satellitaire de transports décarbonés

MAILLAGE RETICULAIRE ET SATELLITAIRE DE TRANSPORTS DÉCARBONÉS



LÉGENDE

- Liaisons ferroviaires existantes
- Réseaux de bus express à planifier
- Réseaux satellitaires de bus express à planifier
- Liaison ferroviaire inexistante
- 40 Distances arrondies au multiple de 5 le plus proche en km
- 2500 < 20 000 > 100 000 habitants

© Thomas GERARD/GAV

Vimoutiers

Plan de transport

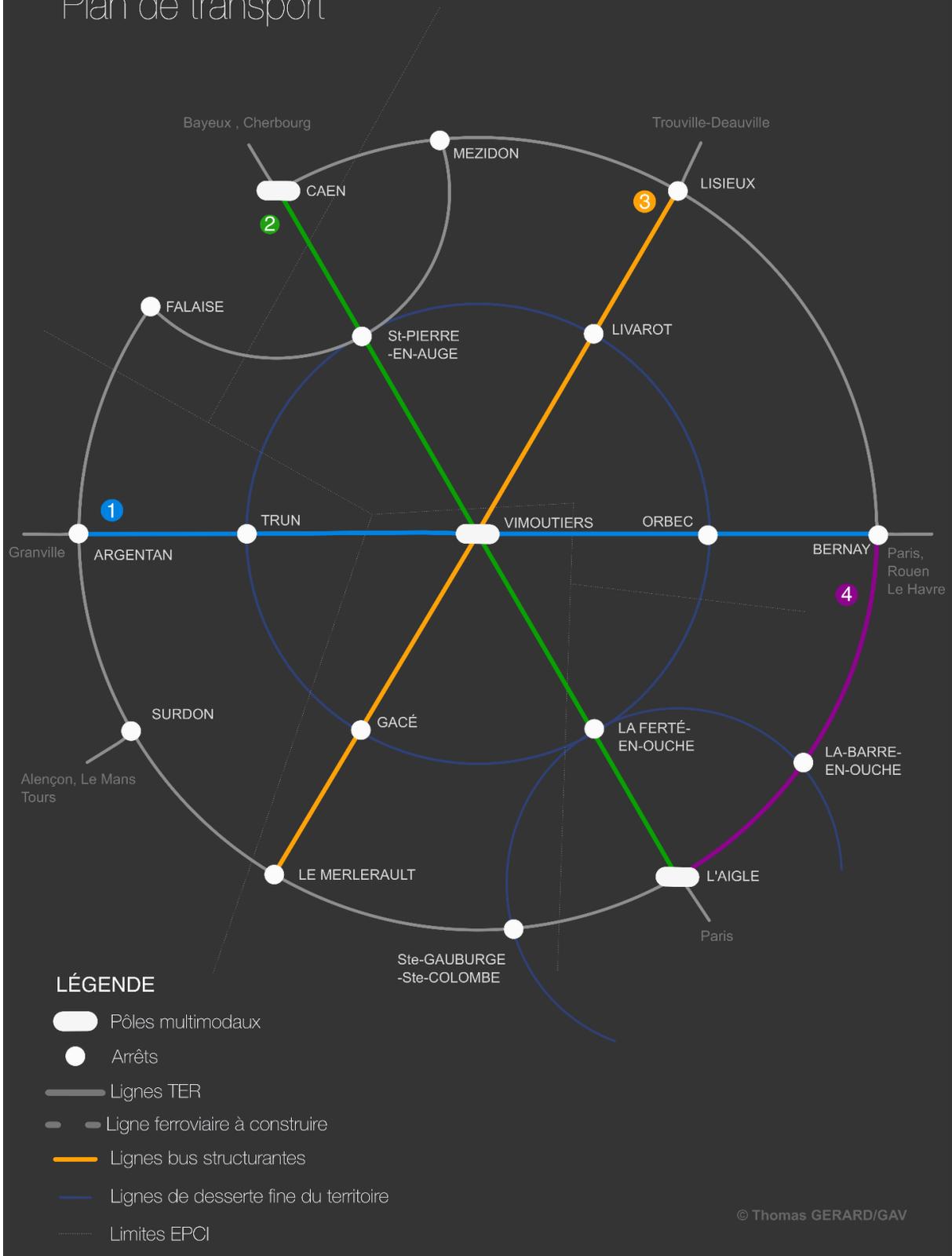


Diagramme n°4 - Système urbain et circuloire de Vimoutiers

