

>> **SCoT et habitat**

*Françoise Zitouni, maître de conférences HDR à l'Université d'Aix-Marseille,
Laboratoire interdisciplinaire en urbanisme (LIEU, EA 889)*

*Audrey Campagno-Flores, juriste, chargée d'études à l'Agence d'urbanisme de l'agglomération
Marseillaise (AGAM)*

Fiche 3

LES OBJECTIFS D'AMÉLIORATION ET DE RÉHABILITATION DU PARC EXISTANT

L'article L. 122-1-7 indique dans son alinéa 1 que le DOO définit les objectifs et les principes de la politique de l'habitat, avant de mettre l'accent sur les deux principaux volets de cette politique – offre nouvelle et parc existant – pour lesquels il doit fixer des objectifs. Ces dispositions laissent aux rédacteurs du DOO la possibilité de définir des principes relatifs au parc existant que l'on peut considérer comme des normes générales qui encadrent les objectifs plus précis d'amélioration et de réhabilitation du parc. Les principes auxquels ces objectifs sont subordonnés peuvent concerner la mixité sociale, le développement durable, le renouvellement urbain, ou encore la qualité de l'habitat et du cadre de vie...

D'après le 2° de l'article L. 122-1-7, le DOO précise « *les objectifs de la politique d'amélioration et de la réhabilitation du parc de logements existant public ou privé* ». Antérieurement à la loi Grenelle II, aucune disposition relative au contenu du DOO ne visait explicitement cette thématique. Ce qui explique que les SCoT qui y font référence autrement qu'au travers d'objectifs quantitatifs ou de recommandations générales restent encore rares.

1. Le contenu des objectifs

Les dispositions du 2° de l'article L. 122-1-7 visent deux catégories d'objectifs : d'une part, les objectifs de la politique d'amélioration du parc existant public ou privé ; d'autre part, des objectifs de réhabilitation des logements de ce parc. Le contenu de ces objectifs peut être approché grâce à l'éclairage apporté par les dispositions du code de la construction et de l'habitation qui encadrent le contenu du document d'orientation du PLH.

La distinction établie par l'article L. 122-1-7 manque de clarté, les termes d'amélioration et de réhabilitation étant fréquemment associés. Cependant, l'amélioration de l'habitat est présentée comme une politique, c'est-à-dire un ensemble d'interventions coordonnées poursuivant différentes finalités urbanistiques, économiques et sociales, contrairement à la réhabilitation, qui renvoie plutôt à un ensemble de travaux techniques. D'autre part, l'objet de la politique d'amélioration est plus large que celui de la réhabilitation : il comprend non seulement des objectifs de valorisation de l'habitat (par exemple relatives à la performance énergétique), mais également des objectifs d'amélioration de la qualité urbaine des quartiers anciens ou plus récents, tandis que la réhabilitation

visé à mettre des immeubles et des logements vétustes ou non décents aux normes de confort et d'habitabilité.

1.1. Les objectifs de la politique d'amélioration du parc de logements existant

Aucun article réglementaire ne venant préciser le contenu des objectifs d'amélioration du parc de logements existant, celui-ci reste ouvert. Et dans les faits, la plupart des SCoT, même « grenellisés », s'en tiennent, en la matière, à des orientations très générales et donc peu prescriptives.

Exemple 1. Le PADD du SCoT de la région urbaine de Grenoble exprime sa volonté d'accroître fortement les politiques publiques en faveur de l'amélioration et de la réhabilitation du parc existant, notamment en traitant les logements anciens sans remettre en cause leur vocation sociale et en requalifiant les quartiers les plus en difficulté. Les interventions publiques doivent se concentrer sur les centres anciens et sur les quartiers de politique de la ville. Elles intégreront une dimension sociale (maintien de la vocation sociale du parc privé) et une dimension environnementale (réduction de la consommation d'énergie, exposition aux nuisances sonores). Dans un axe intitulé « *requalifier et améliorer le bâti existant* », le DOO décline une série d'orientations formulées en termes assez généraux et faiblement prescriptifs. Par exemple, les collectivités devront « *veiller dans leurs documents d'urbanisme locaux à ne pas obérer les possibilités de requalification et d'amélioration du bâti existant* ».

Exemple 2. Le PADD du SCoT du Pays des Vals de Saintonge associe qualité de l'habitat et amélioration du cadre de vie des habitants, en restant également faiblement prescriptif : « *aménager le parc de logements anciens aux attentes des ménages, en termes de taille des logements, de commodités et d'espace* » ; « **promouvoir** à l'échelle des intercommunalités des dispositifs de maîtrise des consommations d'énergie à destination des familles en situation de précarité énergétique ». Le DOO indique que les OAP des PLU **peuvent** « *préciser les caractéristiques de ces logements, notamment en termes de taille, de niveau de loyer et de statut d'occupation* » et que les règlements intégreront des dispositions favorisant l'adaptation du bâti ancien aux attentes des ménages. De même le DOO demande aux PLU de **favoriser** dans leurs règlements le recours aux prospects, techniques et matériaux assurant une meilleure performance énergétique du bâti.

La politique d'amélioration du parc de logements existant couvre un champ plus large que la réhabilitation, se confondant plus ou moins avec la politique de renouvellement urbain. Le SCoT détermine les objectifs à atteindre en la matière, en les déclinant de façon différenciée suivant qu'ils concernent la rénovation du parc social ou la requalification du parc privé. En fait, ces objectifs ne font que reprendre et adapter au contexte local, comme le fait le PLH¹, ceux fixés par l'État dans le cadre des deux programmes nationaux de rénovation urbaine² des quartiers d'habitat social et de requalification des quartiers anciens dégradés³ visés au e de l'article R. 302-1-2 du code de la construction et de l'habitation.

On est alors amenés à s'interroger sur la valeur ajoutée du SCoT par rapport au PLH, d'autant plus que les deux documents peuvent couvrir le même périmètre.

¹ Les articles L. 302-1 et R. 302-1-2 du CCH indiquent que la politique de l'habitat définie par le PLH pour le parc existant vise principalement « *à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale* ».

² Cf. loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation pour la ville et la rénovation urbaine.

³ Cf. loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

Le SCoT peut-il se borner à reproduire les dispositions du PLH ou à harmoniser les contenus des différents PLH inclus dans son champ d'application territorial ? L'article L. 122-1-7 suggère une autre lecture, valable aussi bien pour les objectifs d'offre nouvelle que pour les objectifs de renouvellement urbain. Pour fixer les objectifs de la politique d'amélioration de l'habitat, le SCoT doit prendre en compte « *l'évolution démographique et économique et les projets d'équipements et de desserte en transports collectifs* ». En effet, il ne peut y avoir de politique de renouvellement urbain déconnectée du schéma d'aménagement de l'espace établi par le SCoT en cohérence avec les objectifs de densification des espaces urbanisés et de limitation de la consommation de l'espace que ce document peut ou doit établir. Les objectifs d'amélioration du parc existant ne sont donc pas seulement une composante de la politique de l'habitat, mais ils contribuent à l'organisation générale de l'espace arrêtée par le SCoT, comme le souligne l'article L. 122-1-4 selon lequel le DOO définit « *les principes de restructuration des espaces urbanisés* » et de « *revitalisation des centres urbains et ruraux* ». Ces objectifs d'amélioration peuvent également être reliés aux objectifs et aux principes de la politique d'urbanisme et d'aménagement qui s'appliquent aux secteurs déjà urbanisés, tels que le désenclavement par transport collectif ou la densification de certains de ces secteurs (art. L. 122-1-5). Ils s'inscrivent alors dans une stratégie de densification des secteurs les mieux desservis en services, équipements et transports en commun visant à économiser les espaces et l'énergie⁴.

Les objectifs retenus seront donc plutôt qualitatifs que quantitatifs, bien que certains SCoT les relient à des objectifs chiffrés de production de logements neufs ou réhabilités localisés dans les secteurs de renouvellement urbain.

1.2. Les objectifs de la réhabilitation du parc de logements existant

Contrairement aux précédents, les objectifs de réhabilitation sont pour l'essentiel des objectifs quantitatifs. C'est pourquoi plusieurs SCoT les incluent dans leurs objectifs globaux de production en déterminant un nombre ou une proportion de logements à réhabiliter dans le parc privé dégradé⁵ ou dans les opérations de rénovation urbaine⁶ ou, plus globalement, en tissu urbain existant⁷.

Exemples. Les SCoT de l'agglomération de la région de Compiègne et de l'aire métropolitaine bordelaise, comme bon nombre, ventilent leurs objectifs de lutte contre l'étalement urbain entre production/extension urbaine et renouvellement urbain.

Le SCoT du Pays de Thau va même jusqu'à énoncer que le renouvellement urbain étant prioritaire par rapport à l'extension urbaine, celle-ci doit faire l'objet d'OAP dans les PLU.

Ces objectifs s'inscrivent dans une optique de mise en adéquation de l'offre de logements avec les besoins recensés et les perspectives de développement démographique et économique du territoire et en cohérence avec les impératifs de densification des secteurs urbanisés et de moindre consommation de l'espace. Ils peuvent être assimilés à une offre nouvelle dans la mesure où les

⁴ Cf. SCoT de la Région urbaine de Grenoble.

⁵ Cf. SCoT de l'agglomération lyonnaise, SCoT de la région de Grenoble.

⁶ Cf. SCoT de Plaine Commune.

⁷ Cf. SCoT du Grand Douaisis.

actions ou opérations publiques de réhabilitation réalisées dans le cadre d'OPAH ou de PIG⁸ s'accompagnent généralement d'un conventionnement des logements qui oblige leurs propriétaires à les louer sous conditions de ressources et de loyer pendant une durée minimale de neuf ans.

Les SCoT-Grenelle peuvent également contenir des objectifs quantitatifs mieux identifiés, relatifs à des problématiques particulièrement prégnantes sur le territoire du SCoT, telles que la vacance des logements, la non-décence et l'insalubrité, l'amélioration thermique des logements et la lutte contre la précarité énergétique, l'adaptation à la dépendance... Ainsi, le SCoT du Pays des Vals de Saintonge s'attache à favoriser la remise sur le marché des logements vacants du bâti ancien en fixant des taux planchers de sortie de vacance⁹.

2. La portée des objectifs

Les objectifs, qui fixent des buts à atteindre, ont vocation à être mis en œuvre par des outils opérationnels¹⁰. Les politiques locales d'urbanisme et d'aménagement doivent être compatibles avec les objectifs quantitatifs et qualitatifs ainsi qu'avec les traductions spatiales déclinés par le DOO. Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) destinataires de ces objectifs disposent, pour les mettre en œuvre dans le cadre de leurs compétences en matière de planification et d'aménagement, d'une plus ou moins grande latitude dans le choix des moyens. Ils doivent d'abord les traduire dans leurs PLH et dans leurs PLU, puis les mettre en œuvre par un ensemble d'actions et d'opérations de renouvellement urbain. La marge de manœuvre dont ils disposent varie en fonction de la force prescriptive des objectifs fixés par le DOO et du stade, programmatoire ou opérationnel, de leur mise en œuvre.

Au stade de la traduction des objectifs dans les PLH et dans les PLU, les normes édictées par le SCoT peuvent être précises sans pouvoir interférer avec celles que ces documents sont habilités à exprimer. Par exemple, concernant la politique de requalification des quartiers dégradés, le SCoT ne peut lister les actions envisagées et les dispositifs opérationnels à mobiliser par secteurs géographiques ou par communes comme le fait le PLH. D'ailleurs, la rédaction du 2° de l'article L. 122-1-7 ne fait aucune référence à une localisation préférentielle des interventions publiques par secteurs ou par communes, alors même qu'il autorise la répartition des objectifs d'offre nouvelle entre les EPCI ou par commune. Ce même article rend obligatoire l'édiction d'objectifs concernant le parc de logements existant sans conférer pour autant au DOO le pouvoir

⁸ Opérations programmées d'amélioration de l'habitat et programmes d'intérêt général d'amélioration de l'habitat. Cf. circulaire n°2002-68 du 8 novembre 2002 relative aux OPAH et au PIG ; CCH, art. L. 303-1 (OPAH) et R. 327-1 (PIG).

⁹ Le PADD entend réduire le taux de vacance à 6 % sur l'ensemble du territoire en favorisant la remise sur le marché des logements vacants du bâti ancien et fixe un objectif de 75 % de construction neuve et 25 % de renouvellement urbain ou de sortie de vacance. Le DOO impose aux PLU de réaliser un diagnostic des logements vacants et de déterminer des objectifs et orientations en la matière dans leur PADD et leurs OAP dans le cadre d'une politique de gestion économe de l'espace.

¹⁰ Outils opérationnels visés par l'article L. 302-1 du CCH en ce qui concerne les PLH. Cf. Fouad Eddazi, Fiche 3 : La portée normative du DOO du SCoT, GRIDAUH, Écriture des SCoT / Écriture du document d'orientation et d'objectifs (DOO), 16/01/2013.

d'imposer des prescriptions contraignantes comme en matière d'urbanisation conditionnelle ou de densité minimale¹¹.

C'est sans doute pourquoi la plupart des SCoT ont des difficultés à se positionner dans ce domaine vis-à-vis des PLH surtout, et des PLU dans une moindre mesure.

Exemple. Comme bon nombre de SCoT, celui de l'aire métropolitaine bordelaise se borne à dire qu'il faut intensifier les efforts de réhabilitation du parc ancien et énonce ce que les PLH doivent contribuer à faire mais en des termes assez généraux.

Ce n'est que par le biais d'objectifs chiffrés (nombre ou proportion de logements à réhabiliter, à adapter, à sortir d'insalubrité, de non-décence ou de vacance...) **que le DOO peut se montrer plus prescriptif**. En choisissant d'amalgamer les objectifs d'offre de logements réhabilités ou rénovés à ceux d'offre nouvelle, les SCoT s'octroient en outre le pouvoir de répartir cette offre entre les EPCI inclus dans son périmètre ou par commune. En revanche, on constate que les objectifs qualitatifs sont dotés, en pratique, d'une faible normativité, sauf s'ils sont reliés aux objectifs et aux principes de la politique d'urbanisme et d'aménagement.

Autrement dit, c'est en s'appuyant sur d'autres dispositions que le DOO peut accroître la normativité des objectifs concernant le parc existant.

Néanmoins, les autorités compétentes en matière de SCoT semblent privilégier dans ce domaine une norme souple et peu contraignante en recourant fréquemment à des recommandations, non prévues par les dispositions réglementant le contenu du SCoT. Une interprétation stricte des textes pourrait conduire à considérer cette pratique comme illégale, notamment lorsque les objectifs sont rédigés sous forme de simples préconisations, le SCoT n'assumant pas sa fonction prescriptive à l'égard des documents qui lui sont subordonnés¹². En revanche, elle se justifie dès lors que le DOO sépare clairement les objectifs des recommandations. Ces dernières permettent aux auteurs du SCoT d'aller plus loin que ce que leur permettent les orientations et les objectifs sans excéder les limites de l'habilitation législative. Elles ont une vertu pédagogique indéniable lorsqu'elles proposent des outils et des procédures facilitant la mise en œuvre et le suivi des objectifs, en évitant d'en prescrire l'utilisation.

Exemple 1. Le DOO du SCoT de la région urbaine de Grenoble contient des dispositions correspondant à trois niveaux de normativité : des orientations, des objectifs et de simples recommandations :

- Les orientations font référence au positionnement stratégique du SCoT avec lequel doivent être compatibles les politiques d'urbanisme et d'aménagement des collectivités locales ;
- Les objectifs correspondent à la déclinaison des orientations stratégiques à travers des objectifs chiffrés, des objectifs qualitatifs et des traductions spatiales, avec lesquels doivent être compatibles les politiques d'urbanisme et d'aménagement des collectivités locales ;

¹¹ Ce n'est qu'en l'absence de PLU que le SCoT peut définir par secteur des normes de qualité urbaine, architecturale et paysagère qui peuvent concerner le parc existant (c. urb., art. L. 122-1-6).

¹² Bien que la loi Grenelle II aille dans le sens d'un renforcement du caractère prescriptif du SCoT, le degré de normativité du DOO reste variable suivant les dispositions qu'il contient et même les SCoT « grenellisés » continuent à recourir à des normes ayant une « fonction directive souple ». Cf. Jean-François Struillou, Droit et écriture du document d'orientations générales, in *Évaluation juridique des premiers schémas de cohérence territoriale*, Les Cahiers du GRIDAUH n°19, série Droit de l'urbanisme, La Documentation française 2009, p. 185 et s.

- Les recommandations proposent des outils et des procédures devant faciliter la mise en œuvre et le suivi des orientations et objectifs.

Les recommandations, non spécifiquement prévues par les textes, permettent aux auteurs du SCoT d'aller plus loin que ce que leur permettent les orientations et les objectifs sans excéder les limites de l'habilitation législative. Par exemple, afin de répondre aux besoins spécifiques liés au vieillissement de la population, le DOO prescrit la production de logements adaptés et recommande de favoriser certains types de logements (intergénérationnels, pour personnes âgées valides ou en perte d'autonomie...) et de les localiser dans les lieux de vie de la commune, centres urbanisés desservis par les transports en commun. Dans le cas des orientations relatives à la réhabilitation du parc de logements existant, le SCoT édicte une recommandation qui, par la précision de son contenu et par sa formulation, ne se distingue pas d'une orientation : « *Dans le cadre des documents de planification et/ou de programmation, les collectivités préciseront les mesures d'intervention adéquates (périmètres de rénovation immobilière, de résorption d'habitat insalubre, de reconquête urbaine) à partir d'un repérage fin des secteurs d'habitat déqualifiés, présentant des dysfonctionnements sociaux, environnementaux et urbains (notamment vacance, insalubrité, etc.).* »

Exemple 2. Le DOO du SCoT de l'aire métropolitaine bordelaise énonce que : « *de la réforme du Grenelle de l'environnement, il ressort que le nouveau contenu du DOO peut être doublement appréhendé selon qu'il fixe des prescriptions ou qu'il donne des orientations.*

- *Dans le cas de prescriptions, les documents de rang inférieur dont notamment les documents d'urbanisme locaux sont astreints à une obligation positive de mise en œuvre des objectifs fixés par le SCoT. Ils doivent à la fois permettre la réalisation des objectifs pour la période d'application du PLU et ne pas compromettre la réalisation des objectifs et options retenus pour une phase ultérieure. Les prescriptions du DOO correspondent à des règles à respecter, dans un rapport de compatibilité.*
- *Dans le cas d'orientations, le registre de recommandations a été privilégié selon un mode incitatif.* »

Exemple 3. Le SCoT du Pays de Thau distingue, de la même façon, prescriptions et recommandations, comme le faisaient les SCoT-SRU.

Les recommandations sont donc particulièrement utiles pour guider la mise en œuvre opérationnelle des objectifs d'amélioration et de réhabilitation du parc de logements par les collectivités territoriales. En effet, sur ce point, le SCoT a peu de prise. D'une part, les dispositifs nationaux de rénovation et de requalification font l'objet d'une contractualisation avec les collectivités territoriales et/ou les EPCI concernés qui ne dépend pas directement de l'existence d'un SCoT et de son contenu. D'autre part, il appartient au programme d'actions du PLH d'indiquer les principales actions et les dispositifs opérationnels envisagés (OPAH, PIG, résorption de l'insalubrité...) pour l'amélioration et la réhabilitation du parc de logements et de décrire les opérations de rénovation urbaine et de requalification des quartiers anciens dégradés¹³. Le rôle des objectifs est plutôt de mettre en cohérence les politiques traduites dans les différents PLH qu'il coiffe en fonction des besoins répertoriés et de ses orientations stratégiques majeures en matière d'aménagement, d'urbanisme, de déplacements et de consommation d'espace.

¹³ CCH, art. R. 302-1-3, c et d.

Outre le recours à des recommandations, les rédacteurs de SCoT, au travers du langage utilisé pour traiter de ces thématiques, montrent bien la difficulté de ce document d'urbanisme à être prescriptif en la matière. En effet, il est très fréquent de retrouver des expressions comme : « les PLU ne contraignent pas, favorisent, créent les conditions, n'entravent pas... » ou encore « il est préconisé, encouragé, privilégié... ».

De la même manière, les auteurs de SCoT jouent également de la présentation du document en mettant par exemple un rappel du cadre, du PADD puis des prescriptions et/ou des recommandations dans des « encadrés » bien distincts¹⁴. Cependant on trouve souvent, dans les soi-disant rappels, des obligations ou des recommandations. Mais alors ont-elles la même force contraignante que celles mentionnées dans les « encadrés » spécifiques ou bien la présentation des DOO suffit-elle à en faire varier le degré de normativité ? Le code de l'urbanisme ne fournit sur ce point aucun guide d'interprétation, **tout** le DOG/DOO devant être opposable¹⁵.

Conclusion

Les dispositions relatives au parc de logements existants ayant été introduites dans le SCoT depuis la loi Grenelle, peu de SCoT ont développé ce volet de la politique de l'habitat. Parmi les SCoT-SRU, certains l'ont abordé dans le cadre des objectifs d'offre nouvelle, et donc essentiellement par le biais d'objectifs quantitatifs. Quant à l'analyse des quelques SCoT-Grenelle existants, elle révèle l'insuffisance de traitement de cette thématique nouvelle dans le cadre de ce document de planification stratégique et la faible portée normative des objectifs proposés. Pourtant, le SCoT pourrait jouer en ce domaine un rôle anticipateur en définissant les grands axes d'une véritable politique de renouvellement urbain, prenant en compte de grands enjeux urbains, sociaux et environnementaux.

¹⁴ Exemples : SCoT du Pays de Thau, SCoT du Pays d'Aubagne et de l'Étoile.

¹⁵ Commission des affaires économiques du Sénat, séance du 6 mai 2009, examen du projet de loi Engagement national pour l'environnement (Grenelle II), Audition de M. Pascal Ferey, président de la commission environnement de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA).