

PROPOSITION D'INDICATEURS D'ALERTE

Ces indicateurs, testés sur 9 communes, ne doivent pas être considérés individuellement mais envisagés comme des pistes d'un diagnostic d'ensemble.

Densité de construction	Ratio « nombre de construction » / « surface de la zone concernée »
Densité des linéaires de voiries	Ratio « km de voirie » / nombre d'habitat
Superficie communale d'habitat diffus	Valeur basse : 50 hectares
Part de la superficie d'habitat diffus dans l'ensemble de la commune	Valeur basse : 3%
Part de la superficie d'habitat diffus sur l'ensemble des zones destinées à l'habitation	GNB au numérateur et Ghab, GNA, GNB, GZAC au dénominateur. Valeur basse : 30%
Étalement urbain résidentiel relatif	Ratio « surface destinée à l'habitation » / « nombre total de logement ». Valeur basse : 100 m ²
Appartenance à une aire urbaine	
% de logements individuels	Valeur basse : 30%
% de logements assainis non collectivement	Valeur d'alerte : 20%
Nombre moyen de voitures par ménage	Moyenne : 2,1

Selon les objectifs de la commune, plusieurs solutions s'offrent et mobilisent différents outils. Dans tous les cas, c'est dans le cadre d'un projet communal global que le foncier sera, par zone, équipé, gelé ou libéré.

Le tableau suivant propose une synthèse très simplifiée des actions possibles :

Objectif	Action	Outils
Préservation du territoire communal (agriculture, environnement ou espace naturel)	Gel à long terme	Inscription en zone A
		Inscription en zone N
Réserve pour un projet communal	Gel à court terme	Inscription en AU
Relier urbain et périurbain, Développer une offre	Densification de l'urbain existant	Préemption, OPAH, majoration de COS, COS alternatif, densité minimale
Restructurer les secteurs d'habitat diffus	Densification	Préemption, passage en zone U, programmation d'une opération d'ensemble
Déréseidentialiser (créer ou requalifier de l'espace public)	Requalification des espaces « flous » et interstices	Emplacements réservés pour les équipements publics, réserves foncières groupées ou éclatées
Répondre à une urgence sanitaire, environnementale ou routière	Créer ou renforcer des réseaux	Emplacements réservés, participations, fonds de concours

Dans le cas de programmation d'opérations, un partenariat est à nouer avec les promoteurs privés pour qu'ils tiennent compte et aillent dans le sens des intérêts de la commune.

QUELLES ACTIONS À L'ÉCHELLE RÉGIONALE ?

RENFORCER LE SOUTIEN TECHNIQUE DE L'ÉTAT

Les communes, notamment de petites tailles, souhaitent un plus grand soutien technique dans l'élaboration de leur PLU, et des actions d'accompagnement et de formation.

Un certain nombre d'entre elles souhaitent également une plus grande souplesse de la doctrine réglementaire, par exemple pouvoir expérimenter des règlements locaux qui dérogeraient à la règle nationale.

DÉVELOPPER ET RENFORCER LES ESPACES D'ÉCHANGES ET DE CONSEIL

A ce titre, l'établissement public foncier PACA (EPF) a un rôle important d'interlocuteur auprès des propriétaires fonciers, ce que ne peuvent faire sereinement les maires en raison de la proximité. L'EPF apporte également ses savoir-faire techniques et pourrait contribuer à favoriser les échanges entre professionnels du foncier.

Le Parc du Luberon joue aussi ce rôle de conseil technique et de dialogue entre collectivités.

Contact :
DRE PACA : Mélanie LAFARGE - Service Logement Construction - melanie.lafarge@developpement-durable.fr
Annie MONDRAGON - Service Logement Construction - annie.mondragon@developpement-durable.fr

Conseil Régional PACA : Sandrine HENCKEL - Service Foncier Urbanisme - shenckel@regionpaca.fr
Patrick LACOSTE - Mission Etudes, Observation, Prospective - placoste@regionpaca.fr

La fiche de lecture de cette étude est disponible sur les sites Internet de la DRE PACA et du Conseil Régional PACA.
Les études sont consultables sur rendez-vous dans les locaux de la DRE et du Conseil Régional PACA.

direction
régionale
de l'Équipement
Provence - Alpes -
Côte d'Azur

service
Logement
Construction

les études

37, bd Périer
13285 Marseille
cedex 8
téléphone :
04 91 00 52 00
télécopie :
04 91 00 52 20

4

LA CONSOMMATION DES ESPACES DANS LES ANCIENNES ZONES NB

Dans la continuité du partenariat Etat-Région, issu du Contrat de Plan, un programme d'études foncières portant sur l'ensemble du territoire régional a été lancé fin 2003 et achevé en 2005.

Son objectif est triple :

- comprendre les évolutions qui ont marqué la région ;
- analyser les spécificités, les acteurs ;
- proposer des moyens d'actions dans une perspective plus générale de maîtrise de l'étalement urbain, de préservation des espaces naturels et de protection des espaces agricoles.

Le programme d'études appréhende le territoire régional en fonction des types d'espaces (naturel, agricole, périurbain, urbain) et en fonction de 5 espaces spécifiques (espace rhodanien, littoral, espace durancien, moyen pays, haut pays). L'étude intitulée « La consommation des espaces dans les anciennes zones NB » présentée synthétiquement dans ce document constitue l'un des huit volets du programme d'études régionales engagées par l'Etat et la Région.

Ces vingt dernières années, le développement de zones d'habitat diffus qui posent problèmes aux collectivités résulte de plusieurs phénomènes : déprise agricole, report du périurbain, attractivité de zones naturelles, urbanisme non anticipé. L'étendue de ces zones dites anciennement NB entraîne pour la collectivité à la fois des problèmes de gaspillage du foncier, de détérioration paysagère et surtout de coûts d'équipement. La problématique est moins celle de l'habitat diffus que de l'urbanisation trop faiblement encadrée. Or, un traitement uniquement réglementaire (conversion de zones NB en NC par exemple) n'a pas limité le phénomène, le reportant plutôt sur d'autres zones du POS ou PLU.

Comment trouver l'espace nécessaire aux besoins de développement en habitat tout en canalisant cette croissance ? Comment améliorer les zones d'habitat diffus existantes ?

Région et Communes doivent répondre à ce double défi :

- faire émerger une offre foncière là où elle est nécessaire et favoriser un habitat pour tous ;
- recadrer le développement urbain dans la limite des capacités de financement et de gestion communales et intercommunales.

L'étude conduite par le CERFISE propose un outil de compréhension de la consommation des espaces par de l'habitat diffus pour un dialogue régional et communal. Une analyse de ce type d'espaces est souhaitée la plus complète possible afin d'établir des outils permettant de traiter, convertir et anticiper le développement de ce type d'habitat non régulé.

Les huit études foncières

1. Les grands propriétaires fonciers en Provence-Alpes-Côte d'Azur

2. Les grands acteurs fonciers et immobiliers

3. La consommation de l'espace littoral

4. La consommation des espaces dans les anciennes zones NB

5. L'évolution des prix du foncier

6. Le bilan et les perspectives des opérations de réhabilitation des centres anciens

7. L'identification qualitative des espaces disponibles pour une urbanisation nouvelle

8. La consommation des espaces agricoles NC dans les périmètres des agglomérations

Comment lutter contre le développement urbain anarchique ?

Une analyse de :

■ La formation des zones NB.

■ Ses conséquences pour le territoire.

■ Des moyens d'actions des collectivités en réponse.



Exemple de zone GNB en Ortophoto

LE PHÉNOMÈNE DES ZONES DITES «GENRE NB»

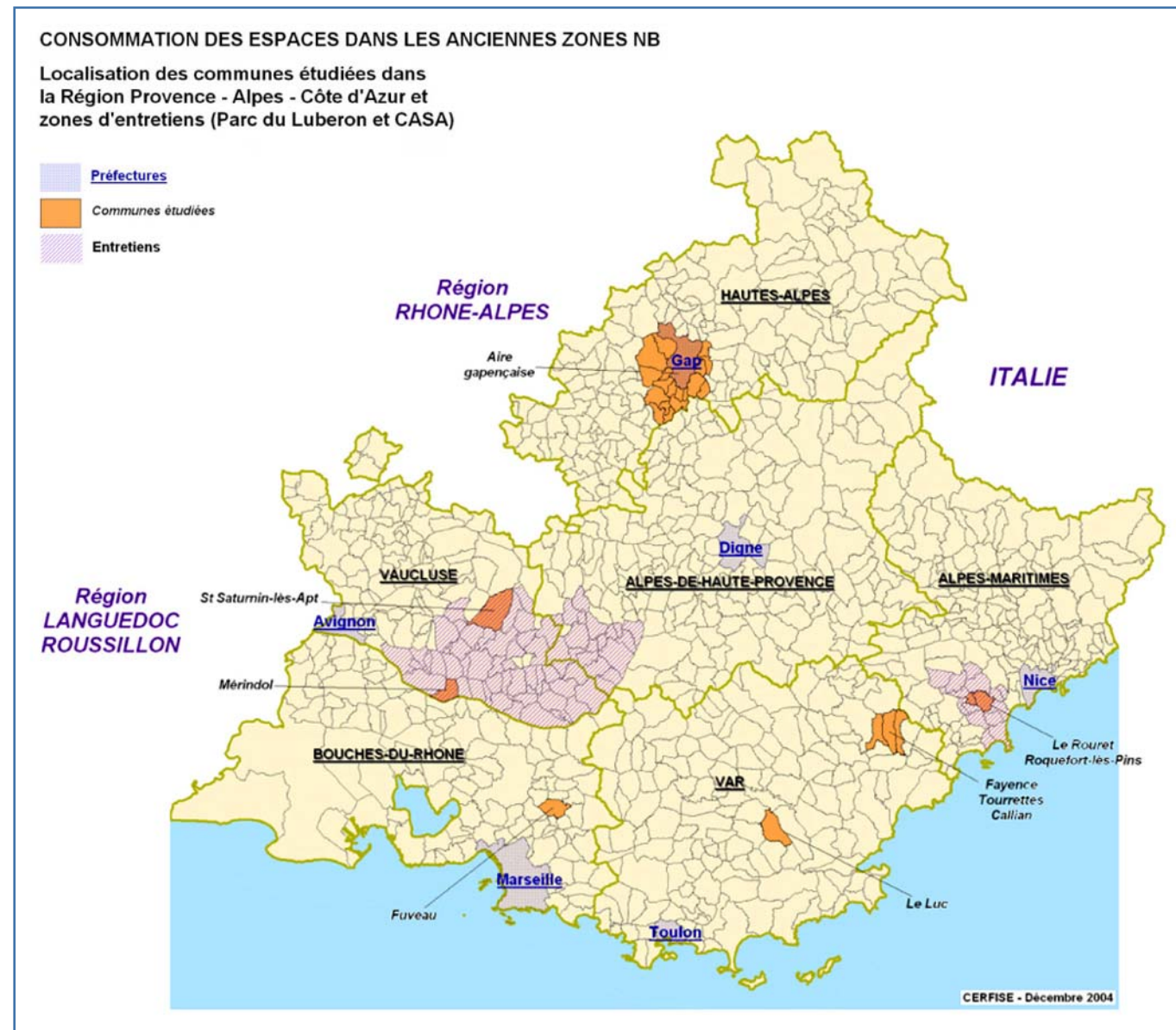
La simple observation des zones NB ne rend pas compte de l'ensemble de cette problématique car il existe des zones NB «cachées», qui peuvent être, selon les territoires, des espaces destinés à l'agriculture, à l'urbanisation ou à la protection des espaces naturels. L'étude a donc analysé les espaces dits «genre NB» d'habitat diffus.

ZOOM SUR DES TERRITOIRES POUR COMPRENDRE LA FORMATION DE L'HABITAT DIFFUS

L'approche générale à l'échelle des départements a été complétée par des études de cas réalisées en novembre 2004 : l'aire gapençaise et huit communes (Le Rouret et Roquefort-Les-Pins (06), Fuveau (13), Callian, Fayence et Le Luc (83), Mérindol et Saint-Saturnin-lès-Apt (84).

Chacun de ces territoires fait l'objet de fiche de cas présentant :

- une analyse cartographique : confrontation des POS généralisés et orthophotos, complétée par des entretiens auprès d'élus, techniciens et habitants ;
- une analyse des règlements de POS ;
- une analyse en terme de coûts des zones GNB.



ANALYSE SPATIALE : UNE LOGIQUE DE DIFFUSION EN FONCTION DE LA QUALITÉ DU BÂTI, DES SITES ET DES LIAISONS

A l'échelle régionale, l'analyse des règlements d'urbanisme démontre que l'habitat diffus a touché tout type de zone réglementaire de POS et que sur le terrain les pratiques étaient bien éloignées de l'esprit du législateur. Les communes les plus touchées par le phénomène se caractérisent par leur petite taille, leur localisation dans l'orbite d'une aire urbaine, en zone de mutation économique, avec un environnement de qualité.

L'habitat diffus se développe de façon privilégiée en fonction de la qualité des constructions, de la qualité des sites, et de la qualité des liaisons. Certains types d'espaces sont ainsi propices au développement de ce type d'habitat :

- les anciennes bastides ou fermes en milieu agricole et les secteurs situés à proximité immédiate, généralement en zone NC ;
- les coteaux exposés au sud disposant d'une belle vue et d'une exposition remarquable et/ou d'un environnement un peu «sauvage», plus particulièrement en zone ND ;
- les espaces situés le long ou à proximité des axes routiers, bénéficiant ainsi du passage des réseaux.

LES FACTEURS HUMAINS CRÉATEURS D'HABITAT DIFFUS

LE RÔLE DE LA COMMUNE

L'ouverture de façon non ordonnée à l'urbanisation est généralement liée à un facteur déclenchant et à la volonté d'attirer de nouvelles populations : mutation économique, crise, vieillissement de la population, menace de fermeture d'école. Les élus sont pris entre le souhait de propriétaires qui ne veulent pas accueillir de nouvelles constructions et celui de propriétaires de terrains qui voudraient vendre leur droit à bâtir réel ou supposé.

LE RÔLE DES PROPRIÉTAIRES

Les propriétaires agricoles : tendances à la mise en vente de maisons anciennes pour faire face à la crise agricole, passage rapide et non régulé d'une économie agricole à une économie de rente foncière.

Les propriétaires d'habitat en diffus : plusieurs facteurs, parfois conjoints, expliquent les motivations des personnes s'installant dans les secteurs d'habitat diffus :

- aller-retour entre résidence principale et secondaire, puis choix de transformation de RS en RP ;
- héliotropisme ;
- désir d'habiter à la campagne ;
- fuite des grandes agglomérations, fuite des cœurs de villages inadaptés ;
- niveau de revenus (conjoncture économique, possibilité d'emprunt, évolution professionnelle).

QUELLES ACTIONS POSSIBLES AU NIVEAU COMMUNAL ?

Il convient pour une collectivité d'être au préalable consciente des coûts générés par l'habitat diffus et de posséder des outils d'analyse de ce phénomène.

LES COÛTS DE L'HABITAT DIFFUS POUR LA COLLECTIVITÉ : DÉSORDRE ET IMPRÉVOYANCE

Le coût du désordre compare les réseaux réels en habitat diffus et les réseaux qui auraient été nécessaires dans le cadre d'un urbanisme organisé. Ce calcul testé sur plusieurs secteurs des communes de Fayence et du Luc démontre le coût plus élevé de l'urbanisme désorganisé.

Le coût de l'imprévoyance est représenté par l'insuffisance des réseaux, les voiries dangereuses, non mises à niveau, les coûts d'assainissement en collectif et en individuel, qui devront être ultérieurement financés par les collectivités locales.

PROPOSITION D'UNE GRILLE DE LECTURE DU TERRITOIRE PAR CHAMP

1. Champ géographique : distinction de 4 grands types d'habitat : isolé, clairsemé, lâche, serré. Selon cette typologie, la collectivité est confrontée à des exigences différentes :

- habitat clairsemé à la campagne : des habitants au profil «citadin» s'installent avec une forte exigence de services et équipements ;
- habitat désordonné serré : une impression paysagère de lotissement mais sans trame viaire et sans voirie ;
- habitat désordonné lâche : inadaptation de la trame agricole comme support de la trame urbaine (urbanisation au coup par coup) ;
- implantation ordonnée lâche : d'important linéaires de voiries à créer et entretenir, absence d'espaces publics, usage important de véhicule personnel.

2. Champ technique : analyse de tout ce qui est relatif à la constructibilité (qualité des sols, risques, ressources), à l'état des réseaux et à la qualité technique du bâti existant.

3. Champ politique : prise en compte des niveaux de gouvernance (projet communal, intercommunal et départemental) pour le devenir possible des secteurs d'habitat diffus.

4. Champ sociologique : intégration des variables relatives à la composition de la population résidente (niveau de revenus, densité d'occupation, ancienneté d'occupation, mode d'occupation, origine géographique), qui sont des éléments de connaissance importants dans le cadre d'une négociation.

5. Champ réglementaire : analyse des règlements de PLU/POS.

6. Champ financier : prise en compte des ressources, capacités d'investissement et politiques financières.