

Les Huit études foncières

Fiche de lecture

La consommation des espaces dans les anciennes zones NB et les secteurs d'habitat diffus (lot 4)

Cette fiche a pour objet de faciliter la lecture de l'étude en restituant les principaux éléments mentionnés par le bureau d'étude.

La commande

Face aux enjeux de développement de la région PACA dans un contexte de crise foncière, l'État et la Région ont souhaité, dans le cadre du volet foncier du contrat de plan 2000-2006, avoir une analyse approfondie des problématiques foncières pour accompagner les actions publiques de façon efficiente.

Huit études foncières thématiques, portant sur l'ensemble du territoire régional ont été ainsi réalisées entre 2004 et 2005; elles analysent les logiques d'acteurs, les logiques spatiales et économiques et de marché (observatoire foncier) et font des propositions d'actions.

La commande de l'étude 4 avait pour volonté d'illustrer une des problématiques spatiales auxquelles sont particulièrement confrontées les communes du territoire régional: la formation d'espaces en urbanisation diffuse. L'enjeu est donc d'une part de comprendre les motivations socio-économiques de transformation de ces espaces et d'en faire un état des lieux et d'autre part d'analyser les coûts qu'ils génèrent pour la collectivité en terme d'équipements, de gestion et les moyens d'actions dont celle-ci dispose pour lutter contre ce développement non maîtrisé.

Identité de l'étude

Rendu de l'étude : mars 2005

Prestataire : CERFISE

65, chemin Gilbert Charmasson 13016 Marseille

tel: 04 91 46 17 05 – Email: cerfise@wanadoo.fr

■ Démarche méthodologique

Contexte et cadre général

Objectif et angle d'approche

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. Le phénomène pose la question de l'adéquation de l'offre en habitat à la demande et de ses évolutions. La problématique est donc 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 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 propose donc 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 cet habitat non régulé.

Échelles géographiques : périmètre de lecture

- présentation générale des zones NB régionales et par département
- un zoom sur l'aire gapençaise (20 communes)
- huit communes pour une approche fine : Roquefort-les-Pins et le Rouret (06), Fuveau (13), Callian, Fayence, Le Luc (83), Mérindol, Saint-Saturnin-lès-Apt (84)

Échelles de temps

- un état des lieux en 2004 des zones NB et analyse des documents d'urbanisme pour les 8 communes.
- l'évolution des POS 1999-2004

Étapes d'investigation

Un déroulement de l'étude en 4 phases :

1/ approches régionale et départementale - septembre 2004

⇒ établissement d'un état des lieux général par département des zones NB des anciens POS généralisés et proposition de sites d'études.

⇒ identification de problématiques spécifiques liées (termes fonciers, environnementaux, sociaux, financiers).

A l'issue de cette première phase, élargissement de la problématique de « zones NB » en « habitat diffus », entendu sous l'appellation « genre NB ».

Les premiers temps d'investigation par le bureau d'étude ont révélé que la simple observation des zones NB ne rendait pas compte de l'ensemble de la problématique étudiée et qu'il existait des zones NB « cachées » (selon les territoires, des espaces destinés à l'agriculture ou à l'urbanisation ou à la protection des espaces naturels).

La compréhension des phénomènes de consommation de l'espace liée à la diffusion de l'habitat en dehors des centres urbains ne peut donc se limiter à l'analyse stricto sensu des zones NB. Le comité de pilotage a donc réorienté l'objet d'étude sur l'observation et l'analyse des espaces de "type NB" ou "genre NB" d'où la dénomination de GNB, également adoptée par les services de l'Etat.

2/ études de cas : 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) - novembre 2004.

Zoom sur ces territoires à partir d'entretiens auprès d'élus, techniciens et habitants, d'une analyse cartographique et d'analyse en terme de coûts des zones GNB.

Une démarche de terrain qui a confirmé le choix méthodologique de première phase d'élargir aux zones GNB.

3/ propositions d'actions régionales et méthode de traitement de l'habitat diffus au niveau communal - décembre 2004

⇒ principes de lecture du territoire.

⇒ des scénarii résumant l'attitude possible des communes.

4/ propositions d'outils d'aide à la décision à l'échelle régionale et locale - mars 2005

⇒ une dernière étape d'entretiens approfondis, une déclinaison plus systématique de la méthode d'analyse typologique et une approche externe et globale des finances communales complètent le rapport final.

Moyens mis en œuvre

➤ une soixantaine d'entretiens d'acteurs

➤ analyse des règlements de POS de 20 communes

➤ confrontation POS généralisés et orthophoto sur 8 communes : SCAN 25[®], BD CARTO[®], BD ORTHO[®], POS et POS généralisés

➤ tableaux financiers de communes-test, (source : Ministère des Finances)

Limites de ces données

La définition réglementaire des zones ND : cette dénomination peut prendre des sens différents selon le contexte local et fausser ainsi quelque peu les analyses. Des terrains aujourd'hui classés ND, mais construits, ont pu l'être justement pour limiter l'urbanisation ; dans d'autre cas comme St Saturnin-lès-Apt, le « ND » fait référence aux anciennes zones qui étaient cependant constructibles, les véritables zones protégées étant classées en « P ».

La définition réglementaire des zones NB : selon le code de l'urbanisme, les zones NB se définissent comme des « zones desservies partiellement par des équipements qu'il n'est pas prévu de renforcer et dans lesquelles des constructions ont déjà été édifiées ». Cette définition ne rend pas compte de l'ampleur du phénomène de diffusion de l'habitat hors zones urbaines car il y a une distance entre la règle et son interprétation sur le terrain ; l'observation du zonage « NB » traduit une grande diversité d'appréhension selon les communes. Ces espaces peuvent se retrouver concrètement en zone U ou NC et les zones NB proprement dites sont également diversement définies.

Les sources des POS généralisés sont peu fiables pour les départements 84 et 04.

Forme du rendu (typologie, carte, grilles)

Quatre rapports dont 3 intermédiaires:

■ **rapport intermédiaire 1** : septembre 2004 - 41 pages- A4 portrait

Etat des lieux par département et proposition de sites d'études.

■ **rapport intermédiaire 2** : novembre 2004 – 90 pages-A4 paysage

- analyse cartographique et qualitative de 8 communes sous forme de fiches de synthèse : Roquefort-les-Pins et le Rouret (06), Fuveau (13), Callian, Fayence, Le Luc (83), Mérindol, Saint-Saturnin-lès-Apt (84) + aire gapençaise (pages 6 à 45),
- analyse comparée des règlement de POS (page 53 à 64),
- analyse thématique:enjeux environnementaux, jeux d'acteurs, le coût de l'habitat diffus (page 65 à 78),
- un atlas cartographique rattaché.

■ **rapport intermédiaire 3** : décembre 2004 - 47 pages- A4 paysage

- proposition de lecture immédiate du territoire selon les champs géographique, technique, politique, financier, réglementaire, sociologique et analyse de la dynamique territoriale (analyse des POS par photos aériennes et jeux d'acteurs),
- description de scénarii d'évolution,
- examen de projets et bonnes pratiques rencontrées sous forme de fiches – illustration des moyens d'actions possibles,
- réflexions pour alimenter une stratégie d'évolution des zones NB.

■ **Un quatrième rapport de synthèse** de ce travail présentant l'ensemble des analyses et du travail de terrain ainsi que **des outils d'aide à l'analyse et à la décision pour « le devenir des espaces GNB »** - mars 2005 - 55 pages –A4 paysage

Tableaux

rapport 3 : synthèse des moyens d'actions possibles, objectifs, outils et précautions (page 23/47)

rapport 4 (étude non entièrement paginée) :

- tableaux d'indicateurs d'alerte appliqués à 9 communes test (page 13)
- tableaux d'analyse financière des 9 communes test (page 14)
- tableaux d'analyse de coûts des voiries pour Fuveau et le Luc (page 17)
- tableau de bord pour l'amélioration de la qualité environnementale
- mémento d'aide à la décision par typologie de zone GNB (dizaine de pages)

Cartes/Graphiques

rapport 2 : les fiches synthétiques par commune présentent des photos aériennes de zones dites NB

rapport 4 : carte générale de la localisation des communes étudiées et des entretiens menés (page 2)

Annexes

rapport 1 : personnes ressources et références bibliographiques

rapport 2 : références bibliographiques- tableau d'indicateurs statistiques par communes (RGP 1999)

rapport 4 : grille d'analyse des territoires sous forme de tableau par champ (géographique, technique, politique, sociologique, réglementaire et financier)

Résultats

L'étude a été réorientée vers une approche plus qualitative des espaces zone NB et propose :

- une méthode d'analyse des problèmes soulevés par les zones GNB au niveau local et régional (proposition d'indicateurs et de clés de lecture),
- une mise en évidence de la problématique et des enjeux des zones NB,
- une illustration de leur évolution en fonction d'un certain nombre de critères,
- un outil de concertation (dans la synthèse).

1. Proposition d'une méthode d'analyse des espaces dits GNB

Méthode : comprendre la formation de l'habitat diffus et le jeu des acteurs par une analyse spatiale des 20 communes, confrontée aux 20 règlements de POS et enrichie d'une soixantaine d'entretiens avec différents acteurs : élus, techniciens, habitants, DDE.

➤ **analyse dynamique comparée des POS et des implantations effectives d'habitat :**

L'analyse spatiale et sa confrontation aux règlements de POS : partir de la réalité de l'habitat diffus tel que repérable par photos aériennes.

Superposition des POS sur carte IGN et orthophoto des constructions existantes ce qui permet de repérer les zones GNB et zones NB denses et lecture attentive des règlements pour comprendre la logique qui a prévalu ; chaque type de zone se voit attribuer une couleur (U, NA, NB, NC, ZAC) et matérialisation de chaque construction repérée sur la photo par un carré de la même couleur dans les zones naturelles uniquement.

➤ **diagnostic zone par zone : Proposition d'une grille de lecture du territoire par champ (géographique, environnemental, technique, réglementaire, politique, sociologique, financier)**

champ géographique : distinction de 4 grands types d'habitat : ordonné clairsemé, désordonné dense désordonné lâche, ordonné lâche.

Selon cette typologie, des problèmes se posent à la collectivité :

- habitat clairsemé à la campagne : des habitants au profil « citadin » s'installent avec une forte exigence de services et équipements.
- habitat désordonné dense : 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'importants linéaires de voiries à créer et entretenir, absence d'espaces publics, usage important de véhicule personnel.

champ technique : 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.

champ politique : 3 variables : projet communal, intercommunal et départemental.

Prise en compte des niveaux de gouvernance pour le devenir possible des secteurs d'habitat diffus.

champ sociologique : variables relatives à la composition de la population des résidents (niveau de revenus, densité d'occupation, ancienneté d'occupation, mode d'occupation, origine géographique) seront importantes pour la négociation.

champ réglementaire : analyse des règlements de PLU/POS.

champ financier : ressources, capacités d'investissement, politique financière.

➤ **relevés d'indicateurs d'alerte**

Une approche d'observation régionale afin de repérer les secteurs densifiables et/ou nécessitant l'implantation d'équipements collectifs.

Tout d'abord, deux indicateurs d'alerte sont proposés :

- la **densité de construction** : $\frac{\text{nombre de constructions}}{\text{surface de la zone considérée}}$

Un relevé cartographique et un calcul de densité permettent de repérer des densités anormalement élevées. Cet indicateur a été testé sur 4 communes.

- la **densité des linéaires de voirie** : $\frac{\text{km de linéaires}}{\text{nbre d'habitants}}$

Un repérage cartographié des linéaires desservant les zones GNB permet d'établir des ratios; **un ratio élevé traduit un morcellement important.**

Puis 9 indicateurs sont testés sur 9 communes :

- superficie communale d'habitat diffus (valeur basse : cinquantaine d'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

Indicateur : GNB au numérateur et Ghab, GNA, GNB, GZAC au dénominateur.

Valeur d'alerte basse : 30%- valeur d'alerte systématique supérieure à la moyenne départementale

- étalement urbain résidentiel relatif : $\frac{\text{surface destinée à l'habitation}}{\text{nombre total de logements}}$

Valeur basse : 100 m²

- appartenance à une aire urbaine
- pourcentage de logement individuel ; valeur d'alerte basse : 30%- valeur d'alerte systématique supérieure à la moyenne départementale
- pourcentage de logements assainis non collectivement (données INSEE 1999) ; valeur d'alerte à 20% ou supérieure à moyenne départementale
- nombre moyen de voitures par ménage - moyenne prise de 2.1 véhicules par ménage
- déplacements domicile travail, (source RGP 1999) en prenant l'indicateur voiture seule

4. examen du critère des finances communales

Un tableau présente pour les communes-test leurs ressources, leurs capacités et leur politique financière; mais l'étude conclut que l'examen de ces critères ne permet pas d'évaluer l'impact financier de l'habitat diffus.

■ Principaux enseignements

1. Analyse spatiale : confrontation POS et orthophotos

A l'échelle régionale, l'habitat diffus a touché tout type de zone réglementaire de POS. L'analyse des règlements d'urbanisme démontre que sur le terrain les pratiques étaient bien éloignées de l'esprit du législateur. Une confrontation qui permet également de voir que l'habitat diffus a privilégié, dans l'ordre la qualité des constructions, la qualité des sites, la qualité des liaisons:

- 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 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.

Inventaire des superficies de zones NB par département dans les communes possédant un POS mais non daté :

département	Superficie en hectare
04	1 199
05	1 092
06	5 844
13	20 190
83	23 550
84	8 350

Total de 70 225 hectares auxquels il conviendrait d'ajouter les très nombreuses zones NB classées en U, NA, NC, ND...

Surface moyenne affectée au logement individuel : 2200 m².

2. Indicateurs d'alerte

L'étude indique qu'aucun critère pris individuellement ne suffit, l'examen séparé de deux critères pouvant conduire à des conclusions contradictoires ; les indicateurs doivent être considérés comme de simples alertes ; l'examen d'une combinaison de critères est plus pertinent et dans un souci d'objectiver les données, doit être confronté au vécu de terrain (jeu d'acteurs).

3. Le coût des espaces GNB

L'étude repère deux types de coûts générés par ces espaces pour une collectivité :

- le coût du désordre,
- le coût de l'imprévoyance.

Le coût du désordre est calculé en comparant les réseaux réels en habitat diffus à partir des orthophotos et les réseaux qui auraient été nécessaires dans le cadre d'un urbanisme organisé (mode de calcul non précisé); ce calcul est testé sur plusieurs secteurs des communes de Fayence et du Luc.

Une valeur moyenne de ce coût est donné pour la région : 400 000 logements seraient concernés, soit 150 000 000 euros de coûts.

Des limites néanmoins à cet exercice : un calcul qui porte sur des valeurs économiques, pas des dépenses directes et un désordre qui coûte à plusieurs acteurs (propriétaires privés, collectivités, services concessionnaires).

Le coût de l'imprévoyance représente l'insuffisance des réseaux, les voiries dangereuses, non mises à niveau, les coûts d'assainissement en collectif et en individuel.

Des relevés de coûts ont été conduits sur un ensemble de 20 constructions en diffus et donnent les chiffres suivants :

Prestation de proximité	Coût unitaire	Unité	Moyenne par logement
Voirie basique 4,5m	250 €	ml	5 000 €
Eaux pluviales	40 €	ml	800 €
Eclairage public	70 €	ml	1 400 €
Eau potable	60 €	ml	1 200 €
Branchements eau potable	350 €	u	350 €
Total hors assainissement			8 750 €

4. propositions d'actions

Un outil d'aide à l'analyse de ces espaces est proposé en croisant type d'urbanisation et enjeux rattachés :

Selon les types d'urbanisation (rappel: désordonné lâche, désordonné dense, ordonné lâche, ordonné clairsemé, et les variantes des formes précédentes : urbanisation linéaire, urbanisation en couronne autour du village centre, urbanisation en micro couronne autour de hameau ou bâtis, urbanisation en grappe dans zone à dominante naturelle, urbanisation d'alignement de belvédère), un tableau indique les caractéristiques initiales, les problématiques, l'effet général, les facteurs aggravants, les atouts, les réponses possibles (projet, implications opérationnelles, interventions foncières, implications réglementaires), à partir d'exemples de communes souhaitant reprendre en main l'organisation spatiale et foncière de leur territoire.

Un tableau (*infra*) présente ensuite les types d'actions que peut conduire une commune.

Communes citées en exemple : Le Luc, Calilan, Fuveau, Gargas, la Tour d'Aigues.

Actions	Objectifs	Outils	Précautions
Gel à long terme.	Préservation: -Au titre de l'agriculture et/ou du paysage. -En raison de risques pour l'environnement. -Pour l'équilibre communal (protection :	- Inscription en zone A. -Inscription en zone N.	-Attention particulière quant à la rédaction des règlements communaux. -Prévoir une offre alternative de

	d'un espace naturel).		logements sur les zones urbanisables.
Gel à court terme.	-Réserve pour un projet	-Inscription en AU	-Elaboration d'un projet adapté
Densification des tranches urbaines (cœurs de villages ou centres villes, première périphérie).	-Développer une offre. -Conforter les pôles existants. -Restructurer le secteur urbain. -Créer une liaison avec un secteur périurbain.	-Préemption, OPAH, majoration du COS, COS alternatif, densité minimale.	-Identifier les opportunités et faire attention à ce que le projet intègre l'ensemble des facteurs d'évolution du secteur concerné par l'opération.
Densification des secteurs d'habitat diffus.	-Développer une offre. -Restructurer les secteurs d'habitat diffus retenus. -Conforter les liaisons urbain/périurbain.	-Préemption. -Passage en U. -Programmation d'une opération d'ensemble éventuellement de type mixte et pluri-fonctionnelle.	-Elaboration préalable d'un projet d'aménagement d'ensemble. -Attention particulière à la préservation du patrimoine paysager et environnemental sans que celle-ci ne devienne un carcan.
Requalification des espaces devenus flous et les interstices	-Créer ou requalifier l'espace public. -Dérésidentialiser.	-Emplacements réservés pour les équipements publics. -Réserves foncières groupées ou éclatées.	-Projet d'aménagement en relation avec le vécu de ces espaces. -Prévoir la gestion et l'animation de ces nouveaux espaces publics (ex : Parc du Lubéron). -Porter l'attention sur les empiètements privés sur les espaces publics.
Création ou renforcement des réseaux.	-Répondre à une demande pressante des habitants. -Eviter une catastrophe sanitaire, environnementale, ou routière.	-Emplacements réservés. -Participations, fonds de concours.	-Projets souvent difficiles à financer en dehors d'une ouverture à l'urbanisation. -Attention de ne pas "privilégier les privilégiés".

■ Positionnement et stratégie des acteurs

Les actions observées

1. la stratégie des acteurs

⇒ établissement de scénarii de stratégies communales

L'ouverture de façon non ordonnée à l'urbanisation est généralement liée à un facteur déclenchant et le souhait d'attirer de nouvelles populations : mutation économique, crise, vieillissement de la population, menace de fermeture d'école.

Les élus sont pris entre des propriétaires qui ne veulent pas accueillir de nouvelles constructions et des propriétaires de terrains qui voudraient vendre leur droit à bâtir réel ou supposé.

Face à la question de la densification, un élu doit prendre en compte : la réglementation d'urbanisme, la nature du marché local de l'habitat et les souhaits de développement de la commune, le développement des infrastructures publiques, la qualité environnementale (risques inclus).

Des archétypes qui peuvent se combiner entre eux à partir des entretiens :

- scénario de l'immobilisme : pas de changement dans les critères d'attribution des permis de construire, pas de prévision d'équipements publics.

- scénario de l'opportunisme : répondre aux demandes au cas par cas et gérer à l'avenant les besoins d'équipements, d'investissements.

- scénario de la prudence : geler ou freiner l'attribution de foncier afin de remettre les finances communales et les équipements à niveau avant toute nouvelle croissance.

- scénario de la prospective raisonnée : consiste par zones à équiper, geler ou libérer du foncier dans le cadre d'un projet global.

⇒ le rôle du parc du Luberon

La charte du parc est opposable aux documents d'urbanisme ; elle précise que les zones d'habitat diffus doivent se limiter à l'existant et que les nouvelles zones à aménager doivent faire l'objet d'une réflexion d'ensemble ; cette charte s'apparente à un document de SCOT.

Le parc effectue un gros travail de pédagogie auprès des élus grâce à son service de l'urbanisme qui a établi une relation de confiance, des liens permanents notamment avec de petites communes sans grands services techniques. Les interventions possibles sont : études de définition, procédures de marché, montage d'opération, suivi de chantier-travail aussi avec structures intercommunales et la DDE.

⇒ l'Etat

Au niveau central, constat d'une évolution de la doctrine par rapport à l'habitat individuel que l'on retrouve dans les règlements de PLU.

Au sein des DDE : difficulté de dialogue avec les élus dans un contexte de désengagement ; difficulté à être contrôlé et conseil.

Une intercommunalité comme la CASA (Communauté d'agglomération Sophia Antipolis) montre le type de rôle qu'une collectivité peut jouer dans le cadre du PLH : être l'interlocuteur des aménageurs, faciliter l'achat de terrains, tenir un rôle de conseil auprès des communes, faciliter le dialogue avec propriétaires et acteurs privés du logement.

⇒ **les propriétaires agricoles** : tendances à la mise en vente de maisons anciennes pour faire face à la crise agricole ce qui traduit le 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 le choix d'habiter en 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 de cœurs de villages inadaptés
- niveau de revenu (conjoncture économique, possibilité d'emprunt, évolution professionnelle).

■ Interpellations au niveau local et poursuites d'actions

Acteurs locaux interpellés

Pour l'ensemble des collectivités locales

L'analyse des stratégies locales démontre l'importance d'un projet communal et intercommunal.

Les rencontres auprès d'acteurs locaux ont traduit des attentes récurrentes synthétisées ici :

- les communes appellent à une plus grande coopération avec l'Etat

Les petites communes ont des difficultés à élaborer un projet et ont par rapport à l'Etat un sentiment d'éloignement, d'un manque d'intérêt pour les situations locales ; elles dénoncent la faible participation des services de l'Etat à l'élaboration de leur PLU et la disparition de certaines antennes DDE et des subdivisions est vécue comme une menace.

Ces communes souhaitent de la part de l'Etat :

- un soutien technique, accompagnement, formation
- un cadre réglementaire : pouvoir adapter les cadres nationaux aux situations locales (droit à l'expérimentation ?)

- les communes souhaitent un rapprochement avec le niveau régional

Dans un contexte d'inquiétude par rapport au repli des DDE, des attentes fortes s'expriment de formations techniques d'information sur les outils.

Également le souhait d'une meilleure collaboration avec l'EPF PACA; la vision de l'EPF est souvent restreinte à « préemption de grandes parcelles » ;

Attente d'un rôle d'interlocuteur auprès des propriétaires fonciers locaux, ce que ne peuvent pas faire sereinement les maires en raison de la proximité.

Proposition d'expérimenter dans le cas d'opérations groupées et de projets urbains des modes de mutualisation de la plus value entre les différents vendeurs

L'EPF doit mettre en avant des arguments éthiques et juridiques supérieurs qui expliquent des prix d'achat moins avantageux que sur le marché libre.

En résumé, les communes rencontrées attendent des incitations financières à la réalisation de projets communaux ainsi que des interventions plus fréquentes (conseil, orientation, écoute, formations)

Pour les opérateurs privés : un dialogue est à nouer

Les bureaux d'étude privés souhaitent ne pas être de simples traducteurs de zonage ; attendent de la part des collectivités des exigences de qualité, de conseil de formations...

En conclusion : quatre problématiques fortes sont posées à la gouvernance locale par les secteurs d'habitat diffus

1. travailler à l'émergence de formes alternatives d'habitat

En 2004, augmentation de 7% de maisons individuelles dans la région (source : TPBM-déc 2004) ce qui est inquiétant pour la préservation du foncier en région ; il faut repenser les modes d'habiter pour à la fois répondre au désir légitime de maison individuelle et limiter la consommation foncière car vouloir arrêter le développement de l'habitat diffus sans offrir d'alternative sur le marché du logement a pour conséquence paradoxale de laisser se développer du diffus non maîtrisé (exemple de Gargas).

L'enjeu est bien de diversifier l'offre de logements en accès, type, taille, conception, qualité résidentielle, construction...

2. ouvrir les zones d'habitat diffus aux espaces publics afin d'éviter la « bunkérisation » des habitants dans leur maison individuelle

3. proposer une plate-forme de formation et d'échange entre professionnels, élus pour une approche concertée de ces questions par l'EPF

Il s'agit d'élargir les espaces d'échanges, de fournir des informations précises, de faire du temps de l'élaboration des documents d'urbanisme des moments privilégiés d'échanges et de formation. Une proposition est faite de consacrer un club régional des opérateurs fonciers à la question de la mobilisation des outils de planification et des outils de maîtrise foncière.

4. réaliser les projets de territoire

Remarques sur l'étude

Les limites de l'étude

*En ce qui concerne les **données** :*

L'analyse spatiale est un peu lacunaire : le rapport 1 annonce une synthèse statistique des zones NB en région PACA or seulement trois tableaux de surfaces non datés sont présentés. Les dates des photos aériennes ne sont pas non plus rappelées.

La construction technique de l'atlas cartographique n'est pas claire.

*En ce qui concerne les **indicateurs** :*

l'établissement et le test des indicateurs d'alerte souffrent d'imprécisions : par exemple les critères retenus pour des densités de construction considérées comme anormalement élevées ne sont pas précisés. Autre indicateur, l'étalement urbain résidentiel relatif, conçu comme le rapport entre la surface destinée à l'habitation et le nombre total de logement, la définition de cette surface n'est pas donnée.

L'analyse financière des communes (ressources, capacités communales, politique financière) n'indique rien de probant sur le sujet de l'habitat diffus et nécessiterait une analyse plus fine, hors de portée de la présente étude. Celle-ci recouvre mal la réalité des difficultés locales ni même les capacités d'investissement global par rapport à l'habitat.

Les suites données

Le volet économique de l'habitat diffus, à savoir les incidences financières pour les communes mériterait une analyse plus conséquente sur un sujet qui reste d'actualité pour le territoire régional.

Le Conseil régional et l'Etat ont lancé courant 2006 le Club régional des Opérateurs Fonciers.

L'intervention de l'EPF

Les études sont consultables sur rendez-vous dans les locaux de la DREAL PACA
et du Conseil Régional PACA

Contacts:

DREAL PACA : Mélanie LAFARGE - Service Logement Construction - melanie.lafarge@developpement-durable.gouv.fr

Annie Mondragon - Service Logement Construction - annie.mondragon@developpement-durable.gouv.fr

Conseil Régional PACA : Sandrine Henckel- Service Foncier Urbanisme- shenckel@regionpaca.fr

Patrick Lacoste- mission Etudes, Observation, Prospective - placoste@regionpaca.fr