



CENTRE D'ETUDES, DE RECHERCHE ET DE FORMATION INSTITUTIONNELLE DU SUD-EST  
65, chemin Gilbert Charmasson 13016 Marseille tel / fax : 04 91 46 17 05 Mel : cerfise @wanadoo.fr

## **REGION PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR**

Direction de l'équipement de l'Aménagement du territoire et des transports  
Service Foncier

### **DIRECTION REGIONALE DE L'EQUIPEMENT**

Etudes foncières sur les acteurs et les spécificités  
de la Région Provence Alpes Côte d'Azur

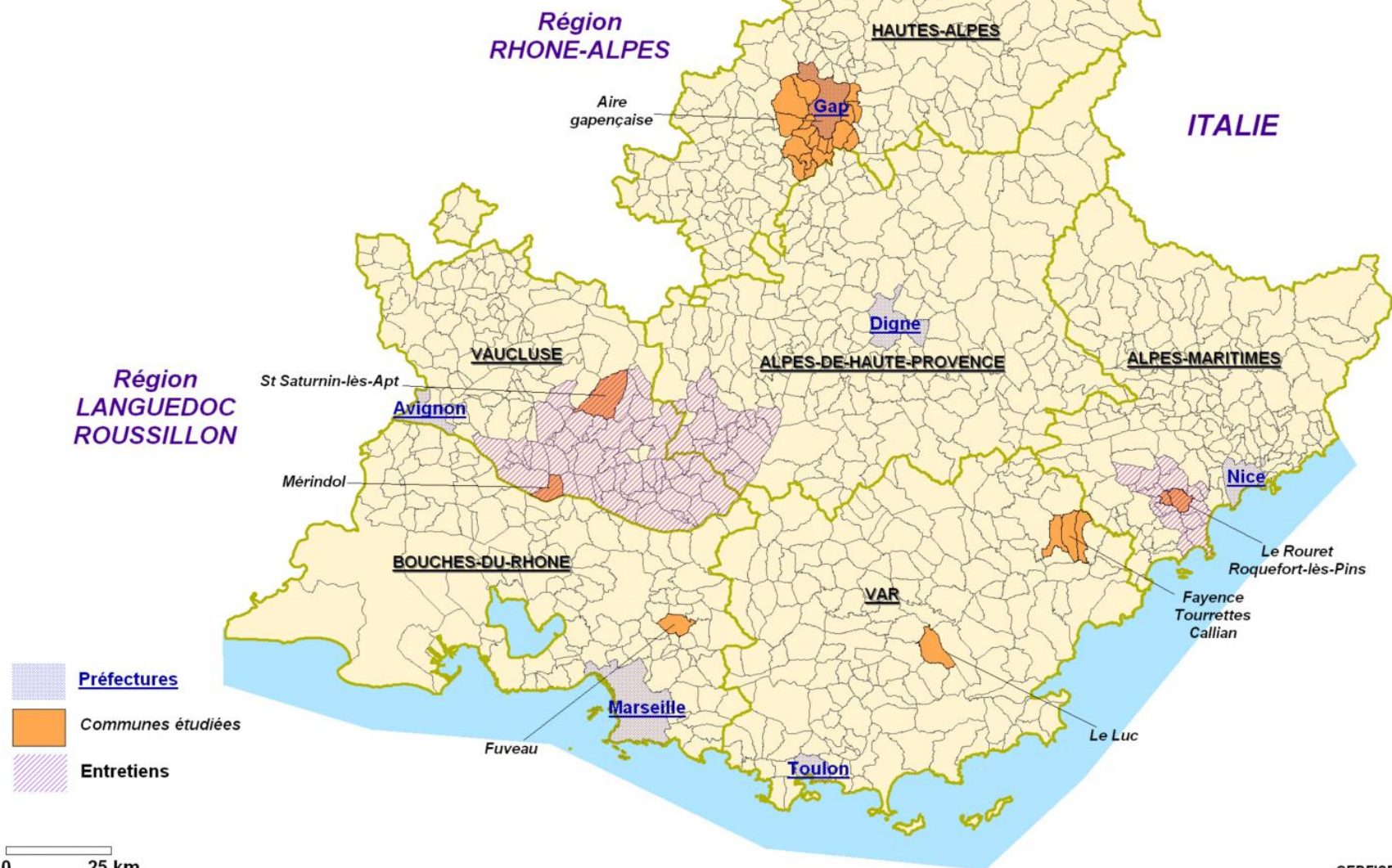
Lot N° 4 : La consommation des espaces dans les anciennes zones NB

### ***Rapport de synthèse***

Mars 2005

## CONSOMMATION DES ESPACES DANS LES ANCIENNES ZONES NB

Localisation des communes étudiées dans  
la Région Provence - Alpes - Côte d'Azur et  
zones d'entretiens (Parc du Luberon et CASA)



## 1. Le déroulement de l'étude

L'étude s'est déroulée en trois phases, prolongées par une quatrième destinée à apporter des précisions, en particulier sur des aspects techniques et financiers du devenir des secteurs d'habitat diffus. Cette quatrième phase étant en cours, les observations et analyses qui en ressortent, complèteront ultérieurement celles qui sont restituées ici.

### 1<sup>ère</sup> phase : Approches régionale et départementales

A partir d'entretiens auprès de personnes ressources et d'une recherche documentaire, cette première étape a permis :

- d'établir une cartographie par Département des zones NB,
- de retracer la genèse et l'évolution du zonage «NB» dans chaque Département,
- d'identifier des problématiques spécifiques liées :
  - . **En termes fonciers** : à la plus ou moins grande proximité des centres urbains et métropolitains ;
  - . **En termes environnementaux** : à la présence ou non de risques naturels, aux modes d'assainissement et d'approvisionnement en eau, à l'impact des déplacements motorisés...
  - . **En termes sociaux** : à la composition sociodémographiques de ces secteurs d'habitat et de la plus ou moins grande tolérance des habitants quant à l'extension éventuelle de l'urbanisation de leur territoire proche ;
  - . **En termes financiers** : aux coûts d'équipements et de gestion induits par la nouvelle législation et/ou rendus nécessaires par la densification de certains secteurs d'habitat ;

- de mettre en évidence des différences très sensibles de pratiques de l'un à l'autre des départements liées non seulement aux différences de contextes géographico-économiques mais aussi aux différences d'approches dans l'interprétation réglementaire et les formes d'utilisation du cadre proposé par le POS.

De cette approche générale, il est apparu qu'une simple addition des zones NB, réalisée à l'échelle régionale ou départementale, ne suffit pas à donner une image claire de la problématique du type d'habitat pointé dans ces territoires. Cette analyse rejoint celle des services régionaux de l'Etat qui utilisent aujourd'hui la dénomination zones « GNB ». Ici, le « G » fait référence au POS Généralisé, mais le contenu de ce zonage peut être traduit également comme « type NB » ou « genre NB » puisque la cartographie du POS généralisé inclut dans le GNB les zones NB, elles-mêmes, augmentées de ce que nous avons identifié comme des « zones NB cachées » et qui selon les contextes locaux investissent des secteurs destinés à l'agriculture, d'autres à la protection des espaces naturels, voire, encore à l'urbanisation.

Ce phénomène, justifie une approche qualitative qui, sans rejeter l'analyse quantitative des données existantes, se donne pour objectif de les comprendre et de les compléter par l'observation des contextes communaux et locaux, par l'écoute de ceux qui y vivent et de ceux qui les gèrent.

Les terrains d'études retenus au terme de cette phase sont :

- une aire urbaine faisant l'objet d'une approche globale : l'aire gapençaise (20 communes)
- huit communes faisant l'objet d'une approche plus fine :
  - . Roquefort-Les-Pins et Le Rouret, dans les Alpes Maritimes
  - . Fuveau, dans les Bouches-du-Rhône
  - . Callian, Fayence et Le Luc, dans le Var
  - . Mérindol et Saint-Saturnin-Les-Apt, dans le Vaucluse :

## 2<sup>ème</sup> phase : étude de cas

A un travail statistique et cartographique, a donc été associé celui d'un important investissement de terrain par l'observation et l'entretien auprès des élus, des techniciens et des habitants.

Le travail par commune a confirmé l'approche de première phase :

- la compréhension des phénomènes de consommation d'espace liés à la diffusion de l'habitat en dehors des centres urbains ne peut se satisfaire d'une analyse stricto-sensus des « zones NB » ;

- les contextes municipaux révèlent une variété de situations qui ne peuvent pas être appréhendées partout de la même manière sans courir le risque de faire des contresens territoriaux conduisant à des choix politiques contre productifs. Ces différences sont mises en évidence par :

- . Une analyse comparée des règlements de POS
- . L'analyse cartographique par superposition du zonage POS et du repérage des secteurs accueillant de l'habitat diffus,
- . L'analyse des discours d'acteurs (élus, techniciens, habitants),
- . L'approche en termes de coûts (coûts de gestion, coûts d'équipement).

Ces observations ont conduit à effectuer, en accord avec le comité de pilotage, un glissement de l'objet de l'étude des « zones NB » vers « l'habitat diffus ».

Les résultats de ce travail ont fait l'objet d'une présentation, d'une part, cartographiée sous forme d'un atlas et, d'autre part, d'un rapport comprenant une fiche synthétique par commune, une analyse comparée des règlements de POS et une approche thématique sur les questions des enjeux environnementaux, des jeux d'acteurs et des coûts.

## 3<sup>ème</sup> phase : Proposition d'actions régionales et d'outils de traitement de l'habitat diffus au niveau communal

Il s'est agit ici de :

- Dégager des principes et poser des éléments de méthode pour mieux appréhender les situations locales dans leurs spécificités (principes de lecture des territoires) ;
- Résumer les attitudes possibles des communes face à des problèmes que les élus n'ont pas toujours vu venir comme tels ; cette approche a donné lieu à la construction de scénarii de stratégies communales en ce qui concerne les secteurs d'habitat diffus ; ceux-ci sont des archétypes qui, d'une commune à l'autre, peuvent se combiner entre eux ou représenter une étape dans un cheminement local :
  - . **Le scénario de l'immobilisme** (ne rien faire pour changer les habitudes d'attribution des permis de construire, ne pas prévoir un renforcement d'équipements publics)
  - . **Le scénario de l'opportunisme** (répondre aux demandes au cas par cas, attendre et voir venir- les demandes d'équipement, les investisseurs, les contraintes légales...-)
  - . **Le scénario de la prudence** (geler ou freiner la libération de permis de construire afin de remettre les finances communales et les équipements à niveau, avant d'envisager une nouvelle croissance)
  - . **Le scénario de la prospective raisonnée** (traiter chaque zone à hauteur des problèmes qu'elle pose, geler, équiper, densifier, mais dans le cadre d'une réorganisation foncière et urbaine)

- Montrer la manière dont les stratégies locales demandent à être construites autour d'un projet communal et intercommunal qui les porte, les oriente, et les dynamise.
- Préciser les axes qui permettront d'ajuster les projets en réponse à la problématique posée par les secteurs d'habitat diffus. Trois thèmes principaux ont été mis en avant :
  - . Travailler à l'émergence d'une offre alternative de logements,
  - . Ouvrir les zones d'habitat diffus à l'espace public,
  - . Proposer une plate-forme de formation en vue d'un vrai dialogue et d'une approche concertée de ces questions.

Pour compléter notre travail, nous avons :

- procédé à des entretiens approfondissant notre approche sur quelques zones,
- repris l'ensemble de la démarche dans une déclinaison plus systématique de notre méthode en ce qui concerne l'analyse typologique et la question des coûts (résultats à venir).

Cette dernière étape, en cours, nous a conduit à repréciser l'objet de l'étude, la notion d'habitat diffus étant par trop vague et multiforme, pour lui préférer la notion de zone GNB (« Genre NB »), telle qu'elle a été formalisée par les services régionaux de l'Etat.

En définitive nous proposons donc :

1 – Une méthode d'analyse des questions posées par les zones GNB : pour cela nous fournissons un certain nombre de clefs de lecture et d'indicateurs.

2 – Une mise en évidence de la problématique et des enjeux de ces zones.

3 - Une illustration de ce qu'elles peuvent devenir en fonction d'un certain nombre de critères.

L'ensemble des observations de terrain et des analyses a fait l'objet de la rédaction de trois rapports d'étape. La synthèse livrée ci-après ne suis pas leur ordre de réalisation mais restitue les problématiques qui se dégagent au terme de ce travail (avec la réserve des compléments qui pourront y être apportés).

## 2. Proposition de méthode d'analyse des espaces d'habitat diffus dits « GNB » (Genre NB) Grille d'analyse des territoires (cf. annexe)

### 2.1 Préalable

La possible classification d'un secteur d'habitat en GNB tient d'abord à son identité de forme avec la définition réglementaire des zones NB par le code de l'urbanisme : des zones « desservies partiellement par des équipements qu'il n'est pas prévu de renforcer et dans lesquelles des constructions ont déjà été édifiées » Art. R. 123-18

Cependant, au regard des règlements de POS de chaque commune, cette définition générale connaît des fortunes diverses. Il est possible de la rencontrer comme descriptif de zones U (Roquefort-Les-Pins), ND (Saint-Saturnin) ou NC en périurbain de Gap, alors que les zones NB, elles-mêmes, collectionnent une grande diversité de définitions. Ce fait ne doit pas surprendre et fournit à chaque fois des informations sur des éléments locaux de contexte permettant de comprendre les formes du développement de l'habitat au cours des deux ou trois dernières décennies.

Ainsi, par exemple, Fuveau définit les zones NB par l'expression : « *la campagne* ». Ce fait ne doit-il pas être resitué dans le contexte de l'aire métropolitaine marseillaise, où, après le mineur-paysan, le citadin a « sa campagne », c'est-à-dire une maison de campagne (grande ou petite), qu'il « visite » dans ses temps de loisirs.

Lorsque la commune est globalement faiblement équipée la zone NB peut devenir « *les constructions usuelles de centre de village* » (un POS du Gapençais) ou, comme dans un autre village du Gapençais « *les constructions de quelques destinations que ce soit* ». Il peut encore s'agir des « *quartiers résidentiels* » comme énoncé dans un POS de 1995 dans une commune accueillant une population plutôt aisée mais où les développements du village ont largement dépassé les capacités d'équipements en réseaux par la commune.

Dans une approche de compréhension des territoires et des logiques locale qui ont conduit au développement de l'habitat diffus, cette diversité renseigne sur des logiques internes (logiques d'acteurs, économiques, culturelles).

D'une façon complémentaire, la lecture d'ensemble de chaque POS au regard des réalités d'implantation de l'habitat, montrera souvent, s'il est nécessaire, qu'il y a une distance entre la règle et l'interprétation. Il s'y trouve aussi des choix de densité très variables qui soulignent la diversité des zones GNB dans le cadre de politiques et selon des modes très variables d'une commune à l'autre, excluant de ce fait une approche univoque du phénomène.

Le cadre réglementaire ne peut assumer à lui seul les situations réelles dans leur complexité. Il y a notamment toujours un moyen de détourner ou contourner les règles dérangementes.

### 2.2 Méthode d'analyse des secteurs d'habitat diffus dits « GNB » au niveau communal

#### Première étape : Le repérage des secteurs GNB

Analyse comparée du PLOS/PLU et des implantations effectives d'habitat

- Intérêt : permettre une meilleure compréhension de la réalité locale et anticiper sur les dérives possibles des règlements des PLU

- Méthode :

. **Confronter le POS/PLU** de la commune considérée aux prescriptions du code de l'urbanisme afin de repérer les interprétations qui en sont faites par le règlement ; relever par secteur les contraintes de protection (paysagères, risques) les densités autorisées, les COS, etc.

## . Réaliser une analyse cartographique

L'approche cartographique permet de localiser visuellement les secteurs à problèmes et de les situer dans le cadre de gestion réglementaire en vigueur au moment de l'étude.

La superposition du zonage du POS pour chaque commune considérée sur les cartes IGN permet d'évaluer leurs importances relatives et de bien les localiser au regard des différentes caractéristiques du territoire.

A même échelle, sur ortho-photos, sont reportés les constructions existantes à l'aide d'un carré de la couleur de la zone dans laquelle elles se situent.

Cette méthode permet de **repérer les zones de type GNB** sur lesquelles des zooms sont effectués. De cette manière il est possible d'analyser la forme du parcellaire et de la voirie. Cela permet de repérer notamment les quasi-lotissements, les problèmes de cohérence de l'organisation urbaine, les secteurs d'accumulation de voiries (gaspillage d'espace), les problèmes de multiplication des débouchés sur des axes routiers très passagers... Mais aussi les espaces vides de constructions afin d'analyser ensuite les raisons de cette absence.

### Deuxième étape : Relevé d'indicateurs d'alerte

#### - Les densités de construction

Le relevé cartographique et le calcul de densité des constructions (nombre de constructions / surface de la zone considérée) fournissent un bon **indicateur de l'état d'un zone au regard de la disponibilité foncière potentielle, mais aussi de la plus ou moins grande urgence d'une intervention sur les équipements, en particulier réseaux d'assainissement.**

Testé sur quatre communes (Mérindol, Roquefort, Le Rouret, Le Luc) met en évidence le caractère anormalement élevé de certaines zones comme par exemple, des zones ND sur Mérindol. Il confirme aussi la diversité des types d'occupation en zone NB : une couronne urbaine au Rouret, de vrais hameaux ou lotissement au Luc, de la réserve pour l'urbanisation à Roquefort.

#### - La densité des linéaires de voirie

Un repérage cartographié des linéaires de voirie desservant les zones d'habitat GNB permet d'établir un ratio d'alerte : kilomètres linéaires / nombre d'habitation. Un ratio élevé est la trace d'un morcellement important suggérant l'urgence d'une rationalisation des implantations futures, la nécessité éventuelle d'un remembrement, voire la saturation de la zone. Ce repérage permet d'évaluer le poids à terme, des voiries à reprendre (réaménagement et gestion) sur un secteur urbanisé GNB

### Troisième étape : Diagnostic zone par zone

Les choix stratégiques d'intervention sur une zone GNB dans la perspective d'une densification, d'un gel des constructions ou d'une réorganisation foncière, mais aussi de la réalisation d'équipements publics ne peuvent être des décisions durables que si elles sont prises au regard d'une connaissance fine des caractéristiques de la zone qui vont **définir les devenirs possibles.**

Pour ce faire une grille d'analyse du territoire est nécessaire. Nous reportons en annexe celle qui est proposée ici.

### 3. Typologie des problèmes et de leurs impacts : une mise en évidence de la problématique et des enjeux des espaces GNB au niveau régional

La démarche d'étude vise à proposer un outil de compréhension de la consommation des espaces par l'habitat diffus (processus, formes et impact) qui permette de faire un diagnostic de la situation régionale actuelle et de donner les éléments d'un diagnostic par commune de ce point de vue.

La région, et donc l'ensemble des communes qui la constituent, doivent répondre à un double défi :

- faire émerger une offre foncière, là où cela est nécessaire (et possible), en favorisant l'habitat pour tous,
- recadrer les développements urbains dans la limite des capacités de financement et de gestion des communes et des intercommunalités.

Dans les communes des périphéries métropolitaines, qu'elles se situent en «deuxième» ou «troisième couronne d'urbanisation» ces questions se posent, bien entendu, d'une façon fort différente qualitativement et quantitativement que dans les grands centres urbains. Cependant, poser la question de la consommation des espaces GNB conduit à remonter à la question de l'offre et de la demande foncière : Où peut-on construire ? Avec quel impact sur le paysage ? Sur l'environnement ? Quel coût pour la collectivité ? Car finalement le développement de ces zones approximatives est l'expression d'une problématique plus large, celle de la demande d'un habitat à la campagne, d'une part, celle d'une rareté de l'offre ailleurs, d'autre part, à un prix raisonnable et dans des conditions d'habitabilité jugées correctes. Bref, c'est la question de l'adéquation de l'offre à la demande des évolutions du marché.

Au terme des enquêtes et des analyses effectuées dans le cadre de cette étude, il apparaît nettement que la réponse aux problèmes posés par les espaces GNB ne peut pas se trouver uniquement dans le cadre

restreint de ces secteurs d'habitat existant. Le vrai problème est en fait celui des résultats d'une urbanisation spontanée désordonnée, mal contrôlée, dans le mode d'occupation de l'espace que ce processus a généré. C'est celui d'une occupation de lieux non préparés à l'urbanisation par une planification, notamment des équipements nécessaires, une organisation de la trame viaire. Dans les espaces GNB, l'urbanisation s'est réalisée au hasard du parcellaire préexistant et aussi souvent grâce à un contournement des règles par l'étalement dans le temps de détachements de parcelles successives. **La question est donc moins celle de l'habitat diffus que celle d'une urbanisation trop faiblement encadrée.** Mais pour ne pas tomber dans le « tout est dans tout et réciproquement », une méthode est nécessaire pour aborder la question spécifique des zones GNB, porte d'entrée de notre travail. Par ailleurs il importe de s'appuyer sur des données objectives touchant les champs géographique, technique, politique, sociologique, réglementaire et financier, permettant de dresser un état des lieux et d'établir un diagnostic de la situation communale, tel que cela a été présenté ci-dessus. Nous avons vu que cet état des lieux doit intégrer les facteurs endogènes, propres à la commune considérée, il doit également prendre en compte les facteurs exogènes en provenance des unités politiques, administrative, géographique et économiques dont elle fait partie.

#### 3.1 Approche d'observation régionale

Dans une approche à l'échelle régionale, il importe de disposer d'indicateurs capables de signaler des communes susceptibles de connaître des problèmes liés au développement de l'habitat diffus et/ou d'offrir des possibilités foncières nouvelles potentiellement (celles-ci ne pouvant être avérées que par un travail spécifique au niveau local).

Peuvent être retenus les indicateurs suivants :

##### **Superficie communale d'habitat diffus**

Indicateur : zones GNB des POS généralisés



Réserves : Définitions posant problème dans le 84 et absence d'indicateur GNB dans le 05. A défaut, mais avec un biais considérable, prendre les NB au lieu des GNB.

Valeurs d'alerte :

- basse : une cinquantaine d'hectares
- systématique : supérieur à la moyenne départementale

### **Part de la superficie d'habitat diffus dans l'ensemble de la commune**

Indicateur : cf. au dessus

Valeur d'alerte :

- basse : 3%
- systématique : supérieur à la moyenne départementale

### **Part de la superficie d'habitat diffus sur l'ensemble des zones destinées à l'habitation**

Indicateur : GNB au numérateur, Ghab + GNA + GNB + GZAC (- GZAC d'activités si repérables) au dénominateur

Valeur d'alerte :

- basse : 30%
- systématique : supérieur à la moyenne départementale

### **Etalement urbain résidentiel relatif**

Indicateur : surface destinée à l'habitation au numérateur, nombre total de logements au dénominateur

Réserves : Une commune ayant un centre dense important verra son indicateur minoré alors qu'elle peut avoir simultanément des zones d'habitat diffus très sous occupées.

Valeur d'alerte :

- basse : 1000m<sup>2</sup>
- systématique : supérieur à la moyenne départementale

### **Appartenance à une aire urbaine**

Une aire urbaine est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 %

de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

### **Pourcentage de logements individuels**

Indicateur : pour prendre en compte les résidences secondaires et occasionnelles, le ratio est calculé à partir du nombre de logements dans des immeubles ne comportant qu'un seul logement.

Valeur d'alerte :

- basse : 30%
- systématique : supérieur à la moyenne départementale

### **Pourcentage de logements assainis non collectivement**

Indicateur : donnée INSEE 1999

Valeur d'alerte :

- systématique : supérieur à la moyenne départementale ou à 20%

### **Nombre moyen de voitures par ménage**

Indicateur : moyenne pondérée en prenant 2,1 voiture par ménage avec 2 voitures ou plus

Valeur d'alerte :

- systématique : supérieur à la moyenne départementale

### **Déplacements domicile travail en voiture**

Indicateur : RGP 99, voiture seule

Réserves : il est préférable de prendre l'indicateur voiture seule ou associée à d'autres modes de transport, quand il est disponible.

Valeur d'alerte :

- systématique : supérieur à la moyenne départementale

### 3.2 Exemples : Fuveau et Le Luc

	<b>FUVEAU</b>	<b>13</b>	<b>LE LUC</b>	<b>83</b>
Superficie communale d'HD	873 ha	175 ha	491ha	309ha
Superficie HD sur total communal	29%	4%	11%	8%
Superficie HD sur total habitable	73%	26%	52%	63%
Etalement urbain résidentiel relatif (m <sup>2</sup> par logt)	3981	952	2798	1309
Appartenance à une aire urbaine	oui		non	
% de logements individuels	86%	13%	67%	47%
% de logements assainis non collectivement	47%	10%	20%	16%
Voitures par ménage	1,5	1,1	1,1	1,1
Déplacement domicile travail en voiture	88%	69%	75%	72%

	<b>FUVEAU</b>	<b>13</b>	<b>LE LUC</b>	<b>83</b>
Superficie communale d'HD	873 ha	175 ha	491ha	309ha
Superficie HD sur total communal	29%	4%	11%	8%
Superficie HD sur total habitable	73%	26%	52%	63%
Etalement urbain résidentiel relatif (m <sup>2</sup> par logt)	3981	952	2798	1309
Appartenance à une aire urbaine	oui		non	
% de logements individuels	86%	13%	67%	47%
% de logements assainis non collectivement	47%	10%	20%	16%
Voitures par ménage	1,5	1,1	1,1	1,1
Déplacement domicile travail en voiture	88%	69%	75%	72%

#### Commentaire :

Remarquons tout d'abord que l'établissement d'un point de référence pour définir la « valeur alerte » n'est pas facile compte tenu des diversités de configuration que les moyennes lissent. Il aurait été plus pertinent d'établir des catégories de communes comportant des caractéristiques proches pour déterminer des

moyennes par catégorie. Ce travail n'étant pas envisageable dans le cadre de cette étude, nous avons opté pour une valeur de référence plus simple : la moyenne départementale. Pour que cela reste pertinent il ne faut considérer cette moyenne que sous l'aspect de valeur de référence permettant de situer les communes les unes par rapport aux autres.

Cette réserve faite les deux exemples d'application retenus montrent à la fois l'intérêt et les limites de ces indices. Ainsi apparaît le fort étalement urbain de Fuveau, encore souligné par le fait que 73 % de la surface communale habitable est occupée par de l'habitat diffus. La référence à la valeur moyenne départementale met en évidence la forte urbanisation du département (faiblesse relative de l'habitat diffus en raison de zones proprement urbaines importantes) et la place de Fuveau largement au-dessus de la moyenne, tandis que Le Luc avec un chiffre plus élevé, se situe en dessous de la moyenne départementale qui pourtant est forte. Ce phénomène n'est pas trop étonnant puisque Fuveau appartient à une aire urbaine, ce qui n'est pas le cas du Luc. L'étalement urbain important de Fuveau traduit le fait que Fuveau fonctionne comme une zone périurbaine, une couronne extérieure de ses centres urbains voisins et se traduit aussi par un usage intensif de la voiture (plus qu'au Luc).

### **3.3 Au niveau local : des outils d'aide à la décision**

Anticiper sur le devenir des anciennes zones NB et plus précisément de tous les secteurs d'habitat du « genre NB » (GNB) demande : d'une part, l'analyse de ces morceaux de territoires communaux dans la complexité des facteurs qui les constituent aussi bien physiquement, socialement qu'en tant qu'objet d'une politique locale (cf. Grille d'analyse des territoires), d'autre part, de poser la question des possibles et des souhaitables au regard d'une stratégie de développement.

Avec cet objectif, au point de départ l'observation locale est indispensable car les secteurs GNB ne présentent pas tous une même configuration, ne présentent pas les mêmes contraintes d'investissement, n'interagissent pas d'une unique manière avec l'environnement et ne présentent pas d'enjeux identiques au sein d'un marché immobilier ;

Cependant, certains types génériques se dégagent et des outils communs peuvent être fournis pour permettre à chacun de bénéficier de références pour conduire une réflexion prospective et anticiper les effets des différents choix qui peuvent être faits.

Dans cette perspective sont proposés ici :

- une typologie des problématiques posées par l'habitat diffus en partant de ses différentes formes spatiales illustrée par des cas-type
- Une grille d'analyse de l'impact environnemental et de ces incidences financières
- Une approche (en cours de réalisation) en termes de coûts par le repérage d'indicateurs significatifs. Il conviendra aussi de prendre en compte deux types de coûts : les coûts directs et les coûts indirects des habitants c'est-à-dire les charges immédiates et les charges financées par la commune

#### **3.3.1 Typologie des problématiques GNB**

Cette typologie est volontairement très générale. Elle a pour objectif de dresser les cadres principaux dans lesquels les secteurs GNB doivent être abordés. Elle est complétée au chapitre 4. La question centrale posée par les commanditaires de l'étude étant celle de la consommation des espaces dans les anciennes zones NB, l'entrée dans la problématique des espaces GNB se fait par le type et la forme de l'implantation de l'habitat. Les autres critères (cf. grille d'analyse des territoires en annexe et chapitre 2) sont donc des éléments complémentaires d'information qui viennent complexifier l'approche (chapitre 4), en permettant de comprendre dans quelle

mesure l'espace est véritablement consommé, comment et quels types de problèmes cela pose ?

Le travail de terrain nous a conduit à distinguer trois catégories principales :

#### **- l'habitat clairsemé « dans la campagne »**

Sa légitimité réside principalement dans son lien avec l'espace rural comme espace cultivé. Dans ce cas, l'ancienneté de l'implantation constitue une sorte de garantie de sa qualité. Mais la tradition notamment provençale, est porteuse de légitimité pour des maisons de campagne de type bastide voire cabanon. Un problème se pose lorsque :

- la ferme est vendue à un citadin qui s'installe ainsi en zone agricole avec des habitudes de citadin, et exprime ces exigences dans ses relations de voisinage et par une demande de service et d'équipement.
- le cabanon devient résidence permanente exigeant des conditions sanitaires et de confort adaptées à cet usage.
- L'existence des uns et des autres est prise comme prétexte pour justifier des implantations de constructions nouvelles. Dans ce cas peuvent se poser des problèmes d'adaptation des sites à l'habitation et d'adaptation des comportements aux sites auxquels s'ajoute celui d'une densification progressive non maîtrisée.

#### **- L'habitat désordonné lâche ou serré**

L'implantation d'habitat lâche ou serré résulte à la fois d'une déprise agricole, d'une structure assez morcelée du parcellaire, accompagnée de l'existence d'un réseau de chemins ruraux qui

ont parfois été complexifié par la multiplication d'accès individuels (Le Luc, Callian, par exemple).

Les problèmes qui se posent alors sont ceux de l'inadaptation de la trame agricole comme support d'une trame urbaine. L'urbanisation se fait par implantations successives et la cohérence de ce qui devrait constituer la trame viaire et la base commune d'équipements ne peut pas suivre. La desserte en fluides et autre service se fait au coup par coup. Il en résulte beaucoup de désordre, d'incohérence et de gaspillage. La taille des parcelles, la localisation par rapport aux centres urbains et de services, la qualité sanitaire et paysagère du site seront déterminantes sur la clientèle de ces zones : Ainsi un secteur d'habitat implanté en terrain inondable, à 3 km du village, est occupée en majorité par des ménages à revenus relativement modestes attirés par le moindre coût du terrain, tandis que dans la même commune (Le Luc) un secteur à flanc de coteau orienté au sud, faisant face à la vallée, proche du village et disposant de parcelles assez grandes est occupée par une population aisée.

La mobilisation foncière dans ce type nécessite souvent un remembrement foncier, la constitution de réserves pour la réalisation/réorganisation des voiries et des réseaux divers.

#### **- L'implantation ordonnée lâche**

Ce type, dont l'image est Roquefort-Les-Pins, peut se rencontrer sur des espaces plus restreints qu'une commune entière. Dans ces cas, l'urbanisation a été développée de cette manière avec une volonté de contrôle « malgré tout » afin d'affirmer une image résidentielle de haute qualité mais sans supporter les coûts d'équipements des zones urbaines, pour pouvoir développer un tissu « paysager » ordonné de grandes parcelles.

En termes de peuplement, ces zones seront plutôt habitées par des ménages aisés, voire même fortunés. Les problèmes qui peuvent se rencontrer dans ce type de zones sont liés à :

- un important linéaire de voirie à créer et à entretenir,
- l'absence de lieux de sociabilité locale et d'espace public,
- l'éclatement des lieux de services,
- un usage immodéré des véhicules individuels.

La mobilisation foncière dans ce type pose essentiellement une nécessité de négociation avec les habitants en place, voire les élus s'ils sont attachés à la distinction propre à ces zones.

### **3.3.2 La mobilisation pour l'amélioration de la qualité environnementale comme moyen et but**

Les diagnostics locaux et les indicateurs établissent le champ des possibles.

Les réalisables quant à eux ne peuvent être appréhendés qu'au croisement entre la projection stratégique du devenir de la commune (en termes fonciers et démographiques) et ses capacités de mobilisation financière, mais aussi des jeux du marché et de la dimension sociale et culturelle. En bonne logique, lorsqu'une commune réalise une révision de POS et un passage en PLU ce n'est qu'à l'issue d'un tel croisement que devrait être arrêté le réglementaire.

S'agissant du devenir de secteurs habités, tels que le sont les espaces GNB, dès lors que des changements doivent être apportés : soit en matière de constructibilité, soit en matière de réalisation d'équipement, voire de réorganisations foncières qui pourraient être imposées par la création ou l'élargissement de voies et d'espaces publics, il ne faut pas sous estimer la résistance du social et les

oppositions au changement, ni les histoires personnelles qui peuvent infléchir les décisions les mieux argumentées et les plus rationnelles, notamment dans les communes où les élus sont en relation directe avec les habitants.

Ce fait, souvent rencontré, souligne toute l'importance du moment de la préparation des décisions sur le devenir des espaces GNB, et tout particulièrement dans les étapes de concertation avec les habitants et les propriétaires fonciers. La définition discutée, comprise voire coproduite du devenir des espaces de vie, est aussi un enjeu de développement de la participation citoyenne et de la cohésion sociale.

Cette proposition risque de rester incantatoire si elle ne trouve pas le bon cheminement. Or, aujourd'hui, une certaine conscience des impacts environnementaux de nos activités se développe. Cette problématique, du fait de son indispensable prise en compte pour assurer un meilleur devenir à chacun, présente l'intérêt d'associer enjeux individuels et enjeux collectifs. Les secteurs GNB lorsqu'il demandent des interventions d'équipement et de gestion amènent la collectivité à se préoccuper d'activités qui ont toutes à un degré ou à un autre un impact environnemental direct : approvisionnement en eau, assainissement, collecte et tri des déchets, déplacements...

Sur la base de ces constats, il apparaît utile et productif (socialement) de proposer **une grille d'analyse de la qualité environnementale comme outil de discussion et d'amélioration des secteurs GNB**. Celle-ci doit être perçue tout à la fois comme un outil de concertation capable d'amener à des engagements réciproques pour le changement de la part des habitants et de la municipalité, mais aussi comme un tableau de bord de suivi opérationnel des améliorations à apporter par les élus.

L'objectif du tableau de bord est de mettre en évidence les actions qui s'imposent à chacun (habitants, techniciens, élus) pour atteindre

les améliorations décidées en commun « en connaissance de cause », c'est-à-dire en en connaissant les délais, les coûts et les impacts sur la vie quotidienne.

Il est aussi pour le décideurs et ses administré un moyen de suivi de l'évolution d'une situation donnée, d'un ou de plusieurs facteurs retenus.

Ce tableau de bord est destiné à être rempli au départ par les acteurs impliqués sur une commune ou dans un quartier (décideurs techniciens et habitants). Il est donc un outil de concertation et de construction partagée des projets. Il permet d'établir des hiérarchies et d'effectuer des choix stratégiques d'action communale partagés ou pour le moins acceptés ou au pire compris.

Il doit être simple à manipuler et à remplir, le format des indicateurs est « la note en fonction d'une échelle de valeur ». L'intérêt ici, outre

la simplicité, est qu'étant de nature qualitative, il doit être rempli en prenant l'ensemble des avis des personnes concernées qui se mettent d'accord sur la note à attribuer.

Cet outil n'a pas fait l'objet d'une expérimentation au cours de l'étude, il en est un des résultats. Cependant il s'inspire étroitement d'outils utilisés régulièrement dans la mise en place des Systèmes de Management Environnemental.

Une telle expérimentation devra être effectuer avant sa diffusion, afin d'en montrer l'intérêt tout en en permettant la meilleure adaptation méthodologique au contexte d'intervention particulier d'une concertation locale et renforcement de la participation citoyenne à la vie communale.

### Tableau de bord pour l'amélioration de la qualité environnementale (outil de concertation et de mobilisation citoyenne)

Domaine	Impacts environnementaux					explications	Mesures envisagées	Coût de la mesure	
	fréquence	gravité	rémanence	Sensibilité du milieu	Indice t=0			Direct aux particuliers	Finances municipales
Eau de consommation	( a1 + a2 + a3 ) x b				= C				
Eaux usées et sanitaires									
Air									
Bruit									
Déchets									
Energie									
Artificialisation des sols									
Paysage									
Sécurité (risque naturels)									
déplacements									

L'ensemble des domaines n'est pas obligatoire, ni limitatif, il dépend des choix communaux, des enjeux locaux

#### 4 - Une illustration de ce que les espaces GNB peuvent devenir en fonction d'un certain nombre de critères

FORME DOMINANTE	CARACTERISTIQUES INITIALES PROBLEMATIQUES	EFFET GENERAL	FACTEURS DE COMPLEXITE (AGGRAVANT)	MANIFESTATIONS DU PROBLEME	REponses POSSIBLES	OBSERVATIONS
clairsemé						
<u>Désordonné lâche</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Implantations successives sur des parcelles disponibles au gré des opportunités.</li> <li>- Importance des superficies susceptibles d'être urbanisées compte tenu des critères de décision retenus par la commune (Le Rouret, Roquefort-Les-Pins, Saint-Saturnin, Fayence).</li> <li>- trame viaire initiale essentiellement composée de petits chemins ruraux étroits et sinueux (Le Rouret).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Insuffisance et anarchie de la trame viaire, des ressources en fluides,</li> <li>- impact non maîtrisé et souvent négatif sur le paysage (forte visibilité).</li> <li>- Impact écologique (biotope, équilibres naturels)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-vulnérabilité environnementale :</li> <li>- Risques naturels :incendie (Callian, Fayence), inondations (Le Luc)...</li> <li>- faiblesse des ressources en eaux (qualité (Fuveau) et quantité (Callian), existantes et potentielles),</li> <li>- Inadaptation des sols à l'assainissement individuel</li> <li>- Faiblesse de l'agriculture (Fayence) et des qualités spécifiques des espaces naturels : pas de « site remarquable »(Fuveau)</li> <li>- type de peuplement (niveau social et économique)</li> <li>- âge des constructions (investissement)</li> <li>- vulnérabilité paysagère : site de plaine découvert ou coteau (Fayence, Callian, Méridol)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- problèmes de sécurité et d'accès</li> <li>- insalubrité des habitations</li> <li>- pollution des sols</li> </ul> <p>selon les cas :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- incapacité de faire face aux nouveaux investissements nécessaires (Le Luc),</li> <li>- refus de l'intervention de la collectivité (volonté d'isolement : Saint-Saturnin)</li> <li>- refus d'accueillir de nouveaux voisins (densification : Saint-Saturnin)</li> </ul> <p>Mais aussi :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- demande de services de type urbain : ramassage des déchets, nettoyage, éclairage public, ramassage scolaire, trottoirs...</li> <li>- demande de secours à la commune en cas de problème : carence en eau (Fuveau), incendie, difficultés de voisinage (Callian)...</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- diagnostic et évaluation des urgences</li> <li>- examen des capacité d'évolution de la zone</li> <li>- estimation de ce qui doit être pris en charge par la commune et ce qui doit l'être par les particulier</li> <li>- programmation par phases</li> <li>- gel des zones en attente ou reclassement en N</li> <li>- création d'une offre alternative (Zones AU, ZAD, ZAC, OPAH)</li> </ul>	<p>Le diagnostic s'appuiera avec profit sur les résultats du schéma directeur d'assainissement</p> <p>Cet examen touche : le parcellaire existant, l'état de son urbanisation, les conditions d'environnement , les désirs et capacités exprimés par les habitants.</p> <p>Il importe de</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- favoriser l'émergence de secteurs plus denses</li> <li>- intégrer ces secteurs à un projet de développement communal</li> </ul> <p>prenant en compte contexte local</p> <p>et</p> <p>s'appuyant sur les structures fortes des zones urbaines existantes.</p>



FORME DOMINANTE	CARACTERISTIQUES INITIALES PROBLEMATIQUES	EFFET GENERAL	FACTEURS DE COMPLEXITE (AGGRAVANT)	MANIFESTATIONS DU PROBLEME	REponses POSSIBLES	OBSERVATIONS
<u>Désordonné lâche (suite)</u>	<p>Relatif isolement de l'ensemble de la zone.</p> <p>Manque de cohérence de l'implantation de la nouvelle zone urbaine par rapport à la logique de développement formelle et fonctionnelle du village.</p>	<p>- Loin du centre villageois (Le Luc) et dans certain cas, proche d'axes importants (Fuveau)</p> <p>- Mal relié aux axes importants (Saint-Saturnin)</p> <p>- proche du centre à « vol d'oiseau » mais mal relié (Callian).</p>	<p>- Véhicules automobiles indispensables</p> <p>- dispersion et relatif éloignement des lieux de travail des habitants</p> <p>- existence d'autres centres urbains que le village-centre dans un environnement proche.</p>	<p>- Détérioration de la qualité de vie (bruit, pollution, problème de sécurité des personnes ) de la zone d'habitat considérée.</p> <p>- besoin de stationnement accru en centre-ville.</p> <p>- Difficulté d'intégration des habitants à la vie collective locale.</p> <p>- difficultés d'adaptation et de rentabilisation des équipements collectifs communaux.</p>	<p>Un travail doit être fait avec les habitants (voir tableau de bord de suivi de la qualité environnemental)</p> <p>Les alternatives à la voiture pourront être étudiées</p> <p>Il peut être tiré profit de leur goût pour la vie associative pour améliorer ce point</p> <p>Voir à ce sujet les possibilités intercommunales</p>	<p>la résolution du double problème de dégager une offre foncière pour tous et de tenir compte des limites financière et sociologique de la commune impose le passage par un projet d'ensemble pour résoudre ces questions.</p>

FORME DOMINANTE	CARACTERISTIQUES INITIALES PROBLEMATIQUES	EFFET GENERAL	FACTEURS DE COMPLEXITE (AGGRAVANT)	MANIFESTATIONS DU PROBLEME	REponses POSSIBLES	OBSERVATIONS
Désordonné dense	Parcellaire très découpé ou détachements successifs de parcellaires	Situation de pseudo lotissement mais absence de cohérence des espaces d'usage commun et des dessertes et réseaux.	Tous les facteurs nommés ci-dessus avec une aggravation particulière des effets en raison de la densité et du phénomène d'artificialisation des sols.  Aggravation aussi en raison du type d'occupation de ces zones le plus souvent par des ménages à revenus modestes qui limitent leurs frais : Insuffisance des investissements et pauvreté qualitative des choix	Tous les facteurs nommés ci-dessus avec une aggravation particulière des effets en raison de la densité et du phénomène d'artificialisation des sols : - problèmes d'écoulement des eaux de pluie, - de proximité d'équipements inadaptés à la densité (forage et fosses septiques)  - Mauvaise qualité des équipements individuels et des prestations techniques, - insuffisance des aménagements : - absence de vide sanitaire en zone inondable, - mauvaise qualité des fosses septique, - insuffisance des aménagements des abords de la maison, - manque de finitions (façades, clôture, accès, plantations...)	- Diagnostic de la zone du point de vue de l'environnement  - Bilan avec les habitants  - mise en place d'un plan de normalisation  - programmation et mise en place de solution d'attentes sanitaires et humainement recevables.	Situation d'urgence prioritaire  Ici la seule réponse possible est de prendre acte d'une zone quasi urbaine et de tout faire pour la rendre d'avantage habitable.  Le diagnostic portera sur les même points que précédemment en mettant l'accent sur le retour à des condition d'habitabilité normales et la mise en place d'un réglementation stricte visant à éviter des dérives ultérieure.
Ordonné lâche	- Choix initial délibéré d'une urbanisation de type « résidentiel haut de gamme » - grande taille des parcelles (Roquefort-Les-Pins)	- linéaire de voirie important	- absence d'anticipation sur l'émergence de besoins collectifs.  Décalage entre l'image que la commune veut donner d'elle-même (représentation) et la gestion de la fiscalité (taux d'imposition assez bas)	- demande exprimé d'un centre qui pour le moment n'existe pas - éclatement des lieux de service - absence de lieux de sociabilité - stérilisation des espaces disponibles pour une offre foncière nouvelle. - coût élevé d'investissement et d'entretien des voiries et des réseaux même limités au minimum. - Ghetto de riches.	- Mesures incitatives pour favoriser la recherche de solution en copropriétés ou groupements de voisinage.  - adapter la fiscalité  - revoir les choix d'investissements communaux	C'est une zone urbaine de fait en situation anormale.  Le type de population permet la recherche de solutions spécifiques.

FORME DOMINANTE	CARACTERISTIQUES INITIALES PROBLEMATIQUES	EFFET GENERAL	FACTEURS DE COMPLEXITE (AGGRAVANT)	MANIFESTATIONS DU PROBLEME	REponses POSSIBLES	OBSERVATIONS
Ordonné dense	Choix initial délibéré d'une urbanisation de type « résidentiel plus accessible » (certaines poches de Roquefort)  Parcellaire très morcelé pré-dessinant la structure potentielle d'un lotissement		Si cette situation existe, il est probable que les habitants ont des ressources faibles. Nous somme donc ramené au cas précédent.	C'est une zone urbaine de fait en situation anormale.		Ce cas se rencontre exceptionnellement du fait que - en principe le fait de ne pas prévoir d'assainissement collectif interdit la densification «programmée ». - le parcellaire de type agricole directement adaptable à une urbanisation dense n'est pas très fréquent.
formes évoquées au-dessus avec les caractéristiques supplémentaires suivantes :  - urbanisation en chapelet	- pression forte de la part des propriétaires concernés pour obtenir un droit de construire (logique d'équipement) pouvant conduire à une urbanisation « de collecteur ».		Maisons raccordées ou facilement raccordables aux réseaux d'équipements collectifs (voirie ou fluides divers) parce que situées « sur le passage », mais sans logique fonctionnelle ou de continuité bâtie par rapport au tissu urbain du village (Saint-Saturnin).			- L'urbanisation le long des axes routiers importants est en principe freinées par la législation en propre des routes. Des exemples nombreux existent néanmoins (Le Rouret, Callian, Roquefort)
- Urbanisation en couronne extensive autour du village centre			- Surface importante ouverte à l'urbanisation (Le Rouret) - petite surface communale	- équipement difficile et coûteux - confiscation des espaces naturels par l'habitat, multiplication des clôtures. -		
- en mini couronnes autour de mini hameaux ou de fermes préexistantes (Saint-Saturnin)	- pression forte de la part des propriétaires - agriculteurs concernés pour obtenir un droit de construire (logique du droit des personnes contre celui des sols )		- - utilisation par les agriculteur de ce « droit à construire » comme complément de retraite pour compenser la perte de rentabilité d'une exploitation.	- mise en danger de l'agriculture par une sur-valorisation foncière et du domaine bâti - problèmes de voisinages entre population de cultures et d'activités différentes (urbaines et rurales)		

FORME DOMINANTE	CARACTERISTIQUES INITIALES PROBLEMATIQUES	EFFET GENERAL	FACTEURS DE COMPLEXITE (AGGRAVANT)	MANIFESTATIONS DU PROBLEME	REponses POSSIBLES	OBSERVATIONS
en poches au milieu d'une zone à dominante naturelle, par paquets.			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Surface importante ouverte à l'urbanisation (Saint-Saturnin)</li> <li>- petites surfaces (aire gapançaise, Mérindol, Saint-Saturnin, Tourette-Callian)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- équipement difficile et coûteux</li> <li>- confiscation des espaces naturels par l'habitat, multiplication des clôtures.</li> <li>-</li> </ul>		
en arborescence autour d'un axe principal (Le Rouret, le Gapeçais, Fayence)			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Surface importante ouverte à l'urbanisation (Le Rouret)</li> <li>- petite surface communale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- équipement difficile et coûteux</li> <li>- confiscation des espaces naturels par l'habitat, multiplication des clôtures.</li> <li>-</li> </ul>		
Urbanisation d'alignement de belvédère			<ul style="list-style-type: none"> <li>- importance du relief, site contrasté de contrefort et de plaine (Fayence, Callian, Saint-Saturnin) (Le Rouret)</li> <li>- importance des surfaces concernées</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- équipement difficile et coûteux</li> <li>- confiscation des espaces naturels par l'habitat, multiplication des clôtures.</li> <li>- confiscation du paysage par l'habitat.</li> <li>- Ghettos de riches</li> </ul>		