

## Éléments de débats

Deux facettes de la problématique de l'habitat dispersé peuvent être mises en débat pour aboutir à des stratégies d'aménagement durable dans les territoires.

-Une situation spécifique au territoire de la Basse Normandie et son bocage caractéristique qui conduit à qualifier la situation comme suit :

Un réseau de petites villes, de bourgs, de hameaux, de constructions isolées dans un paysage ondulé, découpé en parcelles bordées de haies (réseau s'entend au sens économique, humain, et écologique). C'est un mode d'occupation des sols traditionnel d'origine agricole qui assoit l'identité du territoire. C'est aussi un mode d'occupation des sols éparpillé qui appelle d'autres constructions plus récentes à proximité immédiate des anciennes (urbanisation de proche en proche).

Cela permet aux candidats à la construction (implantation choisie ou subie) de disposer de terrains plus grands à des coûts à priori plus accessibles (foncier et fiscalité) (sans tenir compte du coût des déplacements) qu'en milieu urbain dans un environnement rural amène.

Ce mode de développement est souvent défendu par les communes qui y voient une façon de satisfaire une partie de la demande de logement et de maintenir une vie locale sur le territoire. Le tout avec de prime abord pas ou peu d'investissement communaux. Ce mode d'habiter est aussi souvent le seul à être accessible à certaines populations.

Tant que l'on était dans une occupation des habitations par des locaux qui avaient leur emploi sur la commune ou la commune voisine, c'est à dire tant que l'on était dans une économie très locale et peu connectée avec les dynamiques des villes, la situation pouvait rester supportable pour les territoires comme pour les ménages car les phénomènes étaient très mesurés.

Maintenant qu'une grande partie des territoires est sous influence des pôles urbains ou des métropoles, la situation interroge surtout quand on la regarde sous le prisme du développement durable.

-Les conflits d'usage

- la consommation d'espace

les espaces consommés par les nouvelles habitations ont été le plus souvent en empreinte sur les espaces agricoles. Au delà de la surface directement consommée pour les habitations, il faut aussi considérer ce qui est consommé ou rendu impropre au développement de l'agriculture : les espaces de protection autour des habitations vis à vis des bâtiments agricoles nuisants (50 ou 100m selon la nature de l'élevage) dont l'impact se trouve augmenté par l'émiettement de ces nouvelles implantations. Cet émiettement peut aussi de façon indirecte avoir un impact sur les exploitations : morcellement du parcellaire, difficultés d'accès...

- le paysage

les constructions nouvelles sont souvent implantées en rupture avec le paysage traditionnel :

- architecture : pavillon vs habitat traditionnel,

- parcellaire : parcelle carré ou rectangle avec implantation au milieu vs parcellaire traditionnel,
- végétal : suppression des haies ou implantation de haies de nature différente vs bocage
- les continuités écologiques  
l'atteinte aux espaces agricoles souvent composé de prairies, l'atteinte aux réseaux de haies et de mares contrarient de façon significative les équilibres biologiques assis sur les continuités.

#### une augmentation de la demande de déplacement

Que ce soit dans le cas de la réutilisation des bâtiments anciens (habitations comme changement de destination) ou pour les nouvelles habitations, le fait que les habitants soient en relation avec les espaces urbains (emplois, services, commerces...) génère des déplacements considérables pour satisfaire les besoins quotidiens. Cette demande de déplacement qui plus est, est diffuse sur le territoire et dans le temps, peut difficilement être satisfaite par une offre de transports collectifs. Les déplacements se font alors dans la très grande majorité en voiture sur des voiries rurales peu adaptées au trafic. Même s'il reste faible, le trafic devient de moins en moins compatible avec la nature des voies (largeur de chaussée ne permettant pas de se croiser, vitesses pratiquées peu compatibles avec les déplacements des engins agricoles). Le tout rendant impossible les modes actifs pour des questions de sécurité et de distance. Cet éparpillement complique voire rend infaisable le réaménagement de la voirie en particulier pour des questions de coûts au regard du nombre d'habitants desservis.

L'augmentation des déplacements a 2 conséquences significatives :

- une tendance à la vulnérabilité énergétique des habitants les plus fragiles compte tenu du renchérissement du prix de l'énergie
- la production de GES qui agissent sur le climat

#### Une pression pour améliorer les services publics

les habitants demandent aujourd'hui de disposer d'un niveau de service proche de celui rencontré dans les pôles urbains. Voirie confortable (stationnement, circulation, éclairage public...), desserte par le maximum de réseaux ou les linéaires à équiper compromettent la faisabilité : la question la plus prégnante est aujourd'hui celle du haut débit pour tous où les investissements à entreprendre sont considérables pour desservir tout le monde.

#### Quid du financement des charges de centralité

la relation des pôles avec les communes sous influence pose la question du financement des équipements qui sont implantés principalement dans ces pôles. Le fait est qu'un grand nombre de communes bénéficient des services et équipements proposés par le pôle voisin alors qu'aucune contribution n'est exigée compte tenu de l'organisation de gouvernance qui est rarement appuyée sur la réalité des bassins de vie.

#### Une faiblesse du modèle théorique de développement rural

A la lumière des réglementations qui peuvent amener à construire un modèle de développement orienté sur le tropisme urbain, il est aujourd'hui considéré par défaut que l'habitat dispersé est contraire au développement durable.

Mais peut-on imaginer un développement rural durable ? Quels sont les points de vigilance ? Les exigences programmatiques ? Cela peut-il convenir à un moment donné dans l'itinéraire

résidentiel ? Peut-on tendre vers l'autosuffisance en matière de gestion des déchets, production d'énergie ? Quels types d'emplois peuvent être accueillis dans les espaces peu denses grâce à internet ?

### Une charge grandissante pour les ménages

dans un contexte de renchérissement du coût des déplacements et de l'énergie, habiter dans le diffus renforce la charge mensuelle sur les ménages. A terme, un risque de disqualification économique de ces habitations se présente en cas de retournement du marché. C'est à dire qu'accéder à ces habitations pourrait devenir inaccessible pour les ménages entraînant une forte dépréciation des habitations existantes ou/et du foncier, de surcroît si les performances énergétiques de ces habitations n'ont pas été élevées aux standards RT2012.

## Le point de vue réglementaire

L'habitat dispersé n'est pas une notion définie par le code de l'urbanisme. Il n'y a pas de règles explicites pour intervenir directement sur ce mode d'occuper le sol.

Par contre, on trouve un certain nombre d'incitations ou d'obligations qui sont de nature à influencer l'organisation territoriale et donc à questionner ce mode.

Depuis 1982, un principe fort inscrit à l'article L- 111-1-2 du code de l'urbanisme qui interdit toutes les constructions en dehors des parties actuellement urbanisées pour les territoires non dotés de PLU ou carte communale. C'est donc le principe général qui s'applique sur le territoire national même s'il a connu des applications fluctuantes dans le temps. On est donc dans une situation « d'héritage » d'un passé récent avec une planification des territoires peu volontaire sur cette question de la dispersion.

Ce principe est complété d'autres exigences générales importantes :

#### Article L 110 :

Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de réduire les consommations d'énergie, d'économiser les ressources fossiles d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques, ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales et de rationaliser la demande de déplacements, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace. Leur action en matière d'urbanisme contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement.

Pour les territoires qui s'inscrivent dans des démarches de projet de développement, les dispositions concernant les SCoT, PLU et PLUi se renforcent au grès des évolutions réglementaires.

#### Article L-121-1 :

Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales

déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable :

1° L'équilibre entre :

- a) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux ;
- b) L'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;
- c) La sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables ;

1° bis La qualité urbaine, architecturale et paysagère des entrées de ville ;

2° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements et de développement des transports collectifs ;

3° La réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, et la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature.

Ces principes sont renforcés par une réglementation spécifique pour le littoral.

Compte tenu des questions soulevées et des attentes de la réglementation, on comprend qu'il faut intervenir sur les modes de développement actuels pour prendre en compte les enjeux du développement durable.

## Les leviers

Pour renoncer au mode d'urbanisation progressive et diffuse à l'œuvre depuis toujours, plusieurs leviers se présentent :

### -Considérer que les espaces urbanisés sont aussi des espaces de projet

- Réhabiliter le bâti existant  
Dans la mesure où il s'agit du patrimoine bâti, même ordinaire, du territoire il y a lieu d'évaluer son potentiel et de voir comment il pourrait satisfaire une partie de la demande d'habitat ou économique.
- Densifier, intensifier l'espace urbanisé existant

limite d'autant le besoin de constructions nouvelles ou d'espaces.  
Limite les effets négatifs sur le paysage et les continuités écologiques

le parcellaire souvent lâche constitue un réel gisement pour le reconditionner, c'est à dire l'aménager voire le subdiviser pour y implanter d'autres constructions (extension des constructions existantes ou implantations de nouveaux bâtiments).

#### -Développer des scénarios de développement hiérarchisés entre les différents secteurs/pôles

- pour organiser le développement territorial, il est nécessaire de combiner les points suivants :
  - besoins des habitants (logement, emplois, services, équipements) : cela peut amener à accueillir les nouvelles populations proches des attentes ou à intégrer là où sont les habitants les services, équipements...
  - déplacements (la question de la distance d'accès aux emplois, aux services... va conditionner pour une grande part le mode de déplacement. Dans un objectif de limitation de la vulnérabilité énergétique ou des effets sur le climat, cette question devient prégnante
  - capacités d'accueil des territoires, les prédispositions (présence du bâti, d'équipement, de services), la sensibilité environnementale du territoire conditionnent la stratégie.

Cela conduit de fait à faire des choix stratégiques qui peuvent conduire à limiter le développement de certains secteurs et à en renforcer d'autres.

L'enjeu étant de satisfaire les attentes des habitants tout en permettant aux collectivités de les satisfaire sans porter atteinte à l'intérêt général.

#### -Considérer les espaces agricoles et naturels comme des éléments aussi importants que l'espace urbanisé : valeur économique, écologique, touristique pour limiter la concurrence des vocations

Les premiers outils de planification ayant été construits d'abord pour organiser l'extension urbaine, le sentiment que les espaces agricoles ou naturels sont des espaces « vides » qui peuvent recevoir des constructions est très ancré.

Il est maintenant nécessaire de rééquilibrer les valeurs entre les différentes fonctions territoriales. Les espaces lus comme « vides » ; les espaces agricoles ou naturels contribuent tout autant que les espaces urbanisés à l'équilibre territorial nécessaire au développement des populations.

Il s'agira de décliner concrètement la TVB ou de mettre en place les outils de protections des espaces agricoles qui peuvent compléter les orientations d'urbanisme. (Zone Agricole Protégée et Périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels). (Voir note repère sur la prise en compte de l'agriculture dans les PLUi)

#### -Construire la faisabilité et définir les termes d'un modèle d'accueil performant en milieu rural.

Parce que le modèle d'habitat dispersé interroge au regard du développement durable, il est nécessaire d'examiner les conditions de réussite pour les territoires concernés. Quelles sont les conditions pour maintenir le développement des espaces peu denses?

#### -Les documents d'urbanisme intercommunaux (SCoT et PLUi) comme supports de négociation du renouveau du développement territorial

L'échelle intercommunale que constitue le terrain d'exercice des SCoT et PLUi constitue une échelle pertinente pour dépassionner les débats et faire des choix qui seront certainement plus judicieux du point de vue de l'intérêt général. Cette échelle s'approche de celle des territoires vécu par les

populations et a donc toute sa légitimité pour construire des stratégies d'aménagement.