

# Comment mesurer les gisements fonciers ?

## Un débat au cœur des politiques foncières

*Concilier, d'une part, une offre foncière suffisante pour répondre aux besoins des programmes de constructions nouvelles et, d'autre part, une stricte limitation de l'étalement urbain, suppose que l'on soit capable d'estimer de manière réaliste, les possibilités de densification des tissus urbains existants, sans provoquer une pression excessive sur les valeurs foncières.*

**L**a forte urbanisation que la France a connue, ces deux dernières décennies, s'est accompagnée d'une progression importante de l'artificialisation des sols. Cela pose la question de la capacité de résilience du territoire, de sa capacité à garantir la sécurité et le bien-être de ses habitants et des écosystèmes qu'il abrite. La connaissance du foncier, préalable à sa maîtrise, est un enjeu majeur de l'aménagement du territoire. La ville de demain se conçoit dense, renouvelée et de manière adaptée au contexte territorial (géographique, environnemental et social) dans lequel elle s'ancre.

De surcroît, la ville est un système complexe regroupant nombre d'opportunités et de contraintes. L'aménagement du territoire permet d'organiser ce système sur une période de temps long. Dans cette perspective, le foncier est la porte d'entrée du projet ; il va peser lourdement sur sa conception et son appropriation par les habitants. De fait, c'est souvent le foncier qui conditionne la définition d'un projet urbain soit qu'il s'agisse de créer un nouveau « morceau de ville », soit qu'il faille corriger les impacts d'un projet antérieur (besoin en équipements, par exemple). Le repérage puis la maîtrise de ce foncier est alors un élément clé dans la concrétisation du projet.

La question foncière a fait l'objet d'une attention particulière du législateur, ces dernières années, avec notamment, les lois ALUR<sup>1</sup> et LEC<sup>2</sup> qui disposent d'une entrée « foncier » pour inciter au développement d'outils et de stratégies répondant aux objectifs de production de logements et d'équipements, tout en limitant l'artificialisation du sol et

la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers excessive. Ces dispositions légales vont dans le sens d'un renforcement de la connaissance du foncier avec l'obligation de réaliser un diagnostic foncier au sein des documents locaux et supra locaux de planification : Schéma de cohérence territoriale (SCOT), Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI), Programme local de l'habitat (PLH)...

Devant à la fois poursuivre des objectifs de production soutenus de logements, et respecter les enjeux du développement durable, les acteurs sont face à des logiques qui paraissent contradictoires. Ces contradictions peuvent être un frein à une bonne gestion du foncier et au développement de méthodes partagées. Dans ce cadre, l'élaboration de diagnostics fonciers par les services de l'État constituerait une aide aux collectivités soucieuses d'implanter des équipements et de maintenir une capacité d'accueil suffisante. Cela participerait, également, au renforcement des relations fortes de partage entre les deux échelons de la fonction publique (État et territoriale).

En pratique, les méthodes de repérage du gisement foncier, utilisées par les services, se fondant sur la consultation de bases de données spécifiques, il s'agit d'abord d'organiser leur mise à disposition. Ainsi la LEC encadre l'accès aux bases de données donnant une meilleure connaissance du marché foncier (bases Demande de valeur foncière et notariales). Parallèlement, le rapport « Mobilisation du foncier privé en faveur de la production de logement » propose une homogénéisation des principes et méthodes d'expertise et d'évaluation des services, ainsi qu'un renfort de la formation des agents en charge de mettre en œuvre les politiques foncières.

Les services en charge d'identifier les gisements fonciers et de la mise en œuvre des orientations précédentes, font preuves d'inventivité et de pragmatisme. →

<sup>1</sup> Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'Accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR).

<sup>2</sup> Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 Égalité et citoyenneté (LEC).

→ L'objet d'une enquête, réalisée par le Cerema, a été de recenser ces pratiques et d'en extraire quelques recommandations, pour notamment optimiser les délais nécessaires à l'inventorisation des gisements fonciers. En effet, l'ouverture des données participe à la diffusion d'informations d'intérêt général. Cependant, la gestion de ces flux de données demande une technicité et un savoir-faire difficile à acquérir.

Le Cerema<sup>3</sup> a ainsi réalisé un état de l'art des pratiques des services déconcentrés<sup>4</sup> en matière de repérage du gisement foncier. L'objectif est triple :

- Saisir le sens des principaux termes et concepts employés.
- Identifier les moyens humains et les méthodes mises en place.
- Élaborer un recueil de fiches synthétiques regroupant les différentes méthodes développées, par ces services eux-mêmes ou par l'un de leurs partenaires.

Avec cette étude, le Cerema d'Île-de-France esquisse un portrait de la question foncière à l'échelle des pratiques des services déconcentrés de l'État mais aussi un recueil (non exhaustif) des méthodes existantes montrant leurs limites et leurs complémentarités. L'objectif est de dresser un tableau des pratiques actuelles, mais surtout d'appréhender les besoins à venir et d'envisager les actions nécessaires à une harmonisation, vers une meilleure prise en compte de la question.

Une enquête a été menée et diffusée auprès des services déconcentrés du ministère de la Cohésion des territoires chargés de mettre en œuvre les politiques foncières de mi-décembre 2016 à mi-janvier 2017.

Cette enquête a notamment permis d'éclairer les questions suivantes :

- Existe-t-il une méthode commune pour identifier les gisements fonciers ?
- Les pratiques sont-elles mutualisées ?
- Les outils développés répondent-ils aux problèmes rencontrés par les professionnels (aménageurs, promoteurs, collectivités) ?

### Des gisements fonciers pour de multiples projets

Au moment de la définition du terme gisement foncier, on note deux approches : une plus générale avec des notions comme

renouvellement urbain, consommation d'espace... et une autre plus technique avec des notions comme création de logements sociaux, lutte contre l'habitat indigne... Les praticiens semblent aborder la thématique par différentes entrées : l'occupation du terrain (dent creuse ou sous-densité), l'usage du terrain (on recherche ici l'absence de fonction urbaine de l'espace), le règlement d'urbanisme (calcul de la constructibilité du terrain), le projet, la propriété (préférence pour le foncier public) et le marché (capacité d'exploitation du terrain).

La notion de gisement foncier semble pouvoir, ainsi, se définir comme : « un terrain au sein de l'espace urbanisé dont l'usage actuel ne correspond pas aux besoins de la collectivité ». La prise en compte des règles d'urbanisme et du marché immobilier permettent d'affiner le gisement pour passer d'un potentiel théorique à un potentiel opérationnel.

Cette connaissance est motivée par des projets ayant trait à la planification (élaboration ou évaluation de documents), le conseil aux territoires, l'aménagement (études pré-opérationnelles, revitalisation des centres bourgs...), des problématiques spécifiques comme la mixité sociale, la mixité fonctionnelle...

Les attentes en matière de repérage du gisement foncier sont donc multiples, cela

confirme l'impossibilité de traiter cette question avec une méthode unique. Des difficultés à appréhender l'ensemble du gisement ressortent, ainsi, dans la suite des réponses.

### Profil des utilisateurs en charge des questions foncières

Concernant les structures, une large majorité des répondants travaillent en DDT(M). Les échelons départementaux et régionaux semblent travailler en complémentarité.

La transversalité de la thématique se reflète dans les retours des participants. Cette question est, en effet, traitée par un large éventail de personnes occupant des fonctions diverses, ce qui montre qu'il ne s'agit pas d'une question réservée aux seuls chargés de missions et chargés d'études. La moitié des répondants occupe un poste d'encadrement.

Tout comme leurs fonctions, les domaines d'activité des répondants sont variés. Toutefois, cinq thématiques ressortent nettement, la question foncière étant ainsi abordée dans le cadre d'études traitant :

- de l'aménagement opérationnel,
- de la géomatique,

### La méthode de l'étude

L'étude n'avait pas pour objet de proposer une méthode unique de repérage de gisements fonciers déclinable à toutes les échelles, mais au contraire, de recenser les pratiques existantes. Il s'agissait d'identifier les méthodes développées et de les analyser. Pour ce faire, le travail a été décomposé en deux temps :

- La réalisation d'une enquête à destination de l'ensemble des services déconcentrés en charge des questions foncières pour mieux définir leur sujet de travail et leurs productions et attentes en matière de méthodologie.
- La construction de fiches thématiques, basées sur l'analyse du questionnaire, intégrant des conseils méthodologiques issus des travaux des services déconcentrés de l'État et du Cerema. L'idée n'était pas d'élaborer de nouveaux outils, mais de présenter des méthodes effectivement utilisées tout en indiquant leurs limites et complémentarités.

Cet « état de l'art », en plus de son aspect de recueil de savoir-faire, ouvre des pistes d'actions pour les années à venir et notamment l'identification des besoins des services de l'État pour améliorer la compétence des agents et permettre une meilleure connaissance de la question foncière.

Ce travail fait suite à une réunion d'échange et de mise en commun des travaux relatifs aux gisements fonciers menés en interne par le Cerema en 2014 -2015. Ce temps d'échange avait fait émerger deux constats :

- La nécessité de mieux définir les termes employés, les objectifs et le périmètre des différentes études.
- La difficulté à développer un outil permettant de répondre à l'ensemble des questions relatives à la question foncière.

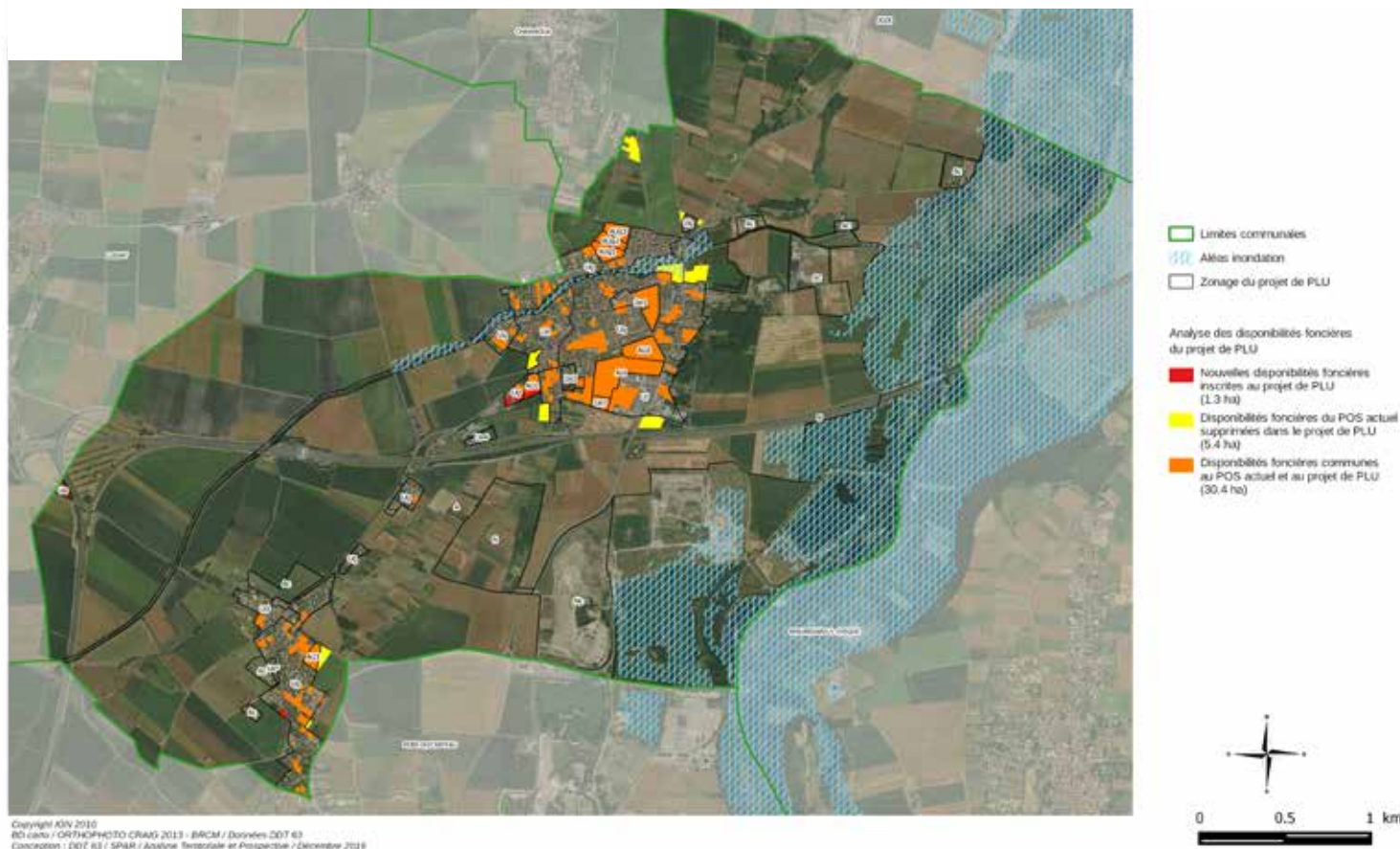
Un premier projet de réalisation de fiches explicatives sur les méthodes développées par le Cerema à destination des services déconcentrés a été envisagé pour aboutir, *in fine*, à l'étude présentée ici. ■

3 Sa direction territoriale Île-de-France.

4 Directions régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) et directions départementales des Territoires (et de la Mer) (DDT(M)).

## Disponibilités foncières du projet de PLU commune des Martres-d'Artière.

La prise en compte du zonage permet d'échanger avec la collectivité sur les possibilités « réelles » offertes par son document d'urbanisme. Le gisement foncier existant au sein des zones urbanisées correspond à un gisement rapidement mobilisable (puisque déjà desservi par les réseaux) à condition que le règlement d'urbanisme y autorise la construction. Le connaitre permet de proposer à la collectivité différentes possibilités de développement limitant le recours à la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers. L'exemple ci-dessous (DDT63) montre l'impact du passage du POS en PLU sur l'offre foncière de la commune.



- de la planification,
- du conseil aux territoires,
- du logement et de l'habitat.

Le sujet étant abordé de façon plus thématique que technique, il n'est pas explicité clairement dans les organigrammes. Il n'est, par ailleurs, pas réservé aux seuls « géomaticiens<sup>5</sup> ».

De la création de groupes de travail spécifiques, dont la composition dépend fortement de enjeux du moment, à la mise en place d'une cellule métier ou encore à son traitement comme une thématique orpheline, les moyens humains consacrés à ce domaine sont variables selon les services. À la lecture des résultats de l'enquête, on voit apparaître deux profils d'utilisateurs :

- les généralistes qui ont peu de temps à consacrer à la thématique mais ont des

attentes fortes en matière de méthodologie ;

- les spécialistes qui ont développé des outils adaptés à leur territoire et sont en attente d'un partage d'expérience.

Ces derniers ne produisent pas forcément d'études, certains créent des données qu'ils mettent à disposition de collègues. On retrouve ici le binôme classique géomaticien/thématicien. Toutefois ces binômes semblent se faire de plus en plus rares en raison de contraintes humaines ou budgétaires.

### Modes opératoires privilégiés

Une majorité (55 %) des enquêtés disent traiter la recherche de gisement foncier en interne. Des partenariats (37 %) peuvent également permettre le rapprochement des données disponibles sur le territoire ou viser à rapprocher la connaissance « terrain » des gisements foncier, connaissance détenue par certains opérateurs locaux : France

Domaine, direction régionale des Finances publiques, Chambre d'agriculture, Syndicat de SCOT, université... ou par d'autres acteurs de la fonction publique (collectivités territoriales, établissements publics fonciers (EPF), Cerema...). D'autres (7 %) préfèrent s'appuyer sur une ingénierie extérieure en contractualisant avec des bureaux d'études privés.

Il est à noter que certains services déclarent réutiliser les travaux produits par ces acteurs locaux.

### L'emploi de méthodes très hétérogènes liées aux périmètres d'étude

Connaître le périmètre et l'unité géographique d'étude est important pour flécher les méthodes applicables. En fonction de ces éléments, les sources de données et leurs traitements possibles diffèrent fortement. On n'observe pas les mêmes phénomènes à l'échelle d'un quartier qu'à l'échelle d'un département. →

<sup>5</sup> La géomatique regroupe l'ensemble des outils et méthodes permettant d'acquérir, de représenter, d'analyser et d'intégrer des données géographiques (cf. <https://fr.wikipedia.org/wiki/Géomatique>).

➔ **Périmètre.** Pour les participants, le territoire d'étude est le plus souvent la commune (37 %). Si on lui ajoute l'échelon intercommunal, on arrive à plus de la moitié des réponses formulées. L'intérêt pour ces deux échelons ne surprend pas puisqu'il correspond au périmètre de nombreux documents de planification nécessitant une approche foncière (PLUI, PLU, PLH...). Viennent ensuite les échelons départementaux et régionaux suivi de celui du périmètre du SCOT et enfin du bassin de vie.

**Unité.** En lien avec les réponses concernant le périmètre de l'étude, la parcelle est l'unité de base de la plupart des méthodes de repérage du gisement foncier. La commune, en seconde position, correspond aux études de niveau départemental et régional. On note que trois services ont déclaré travailler à l'échelle de l'unité foncière<sup>6</sup>, laquelle correspond au périmètre de la propriété et donc à l'espace d'instruction du permis de construire. Elle permet ainsi une analyse plus fine et précise du gisement. Enfin, il semble que le carreau et l'IRIS (Îlot regroupé pour l'information statistique) ne soient que très peu utilisés par les services interrogés.

Dans tous les cas, la recherche de gisement foncier se fait en respectant la contrainte de moindre consommation d'espace naturel et agricole, donc en pratique en se limitant à l'espace urbanisé.

### Des finalités différentes : entre définition de la « constructibilité » et approche de la « mutabilité »

Le profil et les activités des répondants étant précisés, ainsi que le périmètre et l'unité d'étude, il était intéressant d'aborder les techniques, la méthode utilisée par les services. Ils n'ont pas forcément recours à un outil géomatique : seulement un quart des répondants déclare y recourir. Un autre quart déclare procéder par visite de terrain et/ou utiliser la photographie aérienne. Les autres sources d'information utilisées proviennent d'acteurs institutionnels et/ou des services fiscaux. Les objectifs recherchés n'impliquent donc pas forcément la création d'outils complexes.

Le repérage du gisement foncier se fait, le plus souvent en croisant différentes

<sup>6</sup> Cet échelon risque de prendre de l'ampleur dans le traitement de la thématique du fait de l'amélioration de la couverture par la BD Parcellaire du territoire (parcelles disponibles sous forme polygonale) et de la production d'une table des unités foncières facile à mettre en œuvre par le Cerema Nord-Picardie dans le cadre de la diffusion des mises à jour des fichiers fonciers.

approches et sources de données, la visite de terrain venant souvent compléter une phase de pré-repérage informatique. La photographie aérienne est utilisée, quant à elle, pour fiabiliser les données issues de requêtes informatiques.

Les données utilisées sont soit d'ordre morphologique<sup>7</sup> issues notamment, des fichiers fonciers<sup>8</sup> et de la photographie aérienne, soit d'ordre réglementaire (servitudes, règles du PLU, plan de prévention des risques, zonages de protection...). Celles-ci sont complétées, autant que possible, par des observations de terrain qui permettent ainsi d'utiliser plusieurs critères pour évaluer le gisement foncier : des critères qualitatifs comme l'accès à la parcelle, sa localisation, sa propriété et des critères quantitatifs comme le coefficient d'emprise au sol, l'occupation du sol...

Ces critères servent ensuite de base pour la production d'indicateurs, la moitié de ces indicateurs ayant pour but d'évaluer la constructibilité des terrains. Dans ce cas, celle-ci peut tenir compte soit de la densité du bâti existant (40 %), soit de la forme ou de la surface de parcelles (30 %). Dans les deux cas, deux approches existent en proportion équivalente : l'une visant à évaluer ce potentiel en fonction des seuils fixés (par type de quartier ou de commune), l'autre à repérer le gisement existant en fonction de l'environnement immédiat de l'objet d'étude. Les résultats obtenus sont très différents : l'approche par les seuils fait apparaître des zones où la constructibilité potentielle est importante tandis que l'approche par l'environnement conduit à

<sup>7</sup> Surface, forme, topographie de la parcelle, emplacement du bâti sur la parcelle...

<sup>8</sup> Définition des fichiers fonciers au bon endroit.

envisager une densification « douce » sans rupture avec l'existant.

Un tiers des indicateurs utilisés sont des indicateurs de « dureté » ou de « mutabilité » du foncier où il s'agit de repérer les terrains susceptibles de changer d'affectation et non de déterminer leur constructibilité théorique potentielle. D'autres ont mis en place des indicateurs spécifiques, destinés par exemple à mesurer l'opportunité de produire des logements sociaux ou encore de céder un foncier public. De manière générale, les indicateurs produits permettent de donner des grandes tendances. Il s'agit avant tout, pour les services de l'État, de disposer de connaissances suffisamment fines pour amorcer un échange avec les élus du territoire concerné et leur proposer des pistes d'aménagement. Seulement un quart des approches tiennent compte du règlement d'urbanisme et l'une d'entre elles s'effectue uniquement à dire d'experts.

Dans la majorité des cas, les résultats obtenus reposent sur l'utilisation de logiciels informatiques. On note une utilisation privilégiée du logiciel libre Qgis<sup>9</sup>. L'utilisation de PostgreSQL combinée avec Postgis, couplée au non avec Qgis est également importante. Le compagnonnage et la formation continue sont donc primordiaux pour pérenniser ces approches techniques en vue de la diffusion d'une culture commune autour du repérage, de la mesure du gisement foncier. Ces approches informatiques permettent de traiter une grande quantité de données et donc de déterminer des secteurs à enjeu sur lesquels une analyse approfondie sera nécessaire.

<sup>9</sup> Site internet informatif.

### L'enquête

La participation à l'enquête a été importante, avec 38 réponses complètes (renseignement des 9 questions obligatoires sur les 27 du questionnaire) et 58 incomplètes. 29 participants ont décrit la méthode développée et/ou utilisée par leur service et 7 d'entre eux ont fait parvenir un document de présentation de la méthode. Ces chiffres témoignent de l'enjeu de la question foncière pour les services déconcentrés.

Le questionnaire comptait cinq questions principales permettant de définir :

1. Le profil des personnes ayant besoin ou utilisant des méthodes de mesure et/ou repérage du gisement foncier.
2. Ce qui est entendu dans la notion de gisement foncier.
3. La façon dont est traitée la question dans les services.
4. Le périmètre des études réalisées sur la question et l'unité de travail,
5. Les outils mobilisés pour traiter la thématique. ■

## Tentative de classification des pratiques

Ces différentes méthodes de mesure du gisement foncier identifiées peuvent être classées en quatre groupes non exclusifs :

- Les méthodes dites de « gisement morphologique », principalement axées sur la recherche de zones du parcellaire (non ou faiblement construites) disponible pour la construction. Elles sont utilisées pour la recherche de dents creuses, de terrain détachable sur des parcelles faiblement construites...
- Les méthodes dites de « gisements réglementaires », qui complètent le gisement morphologique en limitant la constructibilité de l'emprise des terrains repérés par l'application des différentes strates légales (PLU-PLUI, servitudes publiques...)
- Les méthodes de repérage de gisement foncier mutable, qui étendent les méthodes précédentes. Ces dernières sont axées sur la recherche de foncier disponible (car vide) et/ou au repérage d'emprises déjà bâties mais dont l'usage et la qualité ne sont plus réellement adaptés aux intentions politiques de la collectivité (foncier public mutable, friches industrielles, habitat indigne ou vacant, sous densité résidentielle remarquable à proximité de nœud de transport collectif...).
- Les méthodes de gisement économique. Peu présentes dans les réponses des enquêtés, ces méthodes se basent sur une connaissance approfondie du contexte économique local. La mise à disposition auprès des services déconcentrés, depuis octobre 2017, de la base de données DV3F10, facilite l'utilisation de la base fiscale DVF. Cela participe à une montée en compétence sur cette thématique.

Bien qu'hétérogènes, ces outils/méthodes méritent d'être diffusées à l'ensemble des acteurs afin que chacun puisse se les approprier et les faire évoluer en fonction de ses besoins. Elles sont en effet au service de la détermination indispensable d'un gisement foncier sans « extension spatiale ». Il serait intéressant d'aller vers une harmonisation des pratiques afin d'ancrer la connaissance du foncier de manière plus solide au sein des services, pour sortir d'une subjectivité parfois éphémère qui peut perturber le jeu

<sup>10</sup> Depuis 2011, les données DVF sont mises à disposition, par la direction générale des Finances publiques, aux collectivités territoriales, permettant de connaître les mutations immobilières à titre onéreux. Cette base est enrichie par le Cerema à partir des fichiers fonciers, pour notamment géolocaliser les mutations.

d'acteurs dans l'élaboration du projet de territoire. Pour la plupart accessibles, ces méthodes ne demandent pas de compétences particulières en géomatique.

À ce stade, il paraît opportun de s'interroger sur les impacts d'une harmonisation de ces pratiques en vue de leur standardisation et de l'outillage des services. L'avantage immédiat serait de concourir à consolider un socle commun au service du projet de territoire. Ce volet n'a cependant pas été examiné dans la présente enquête, mais il est cependant possible d'imaginer que des sessions de formation régulières, des séminaires, et/ou des actions d'accompagnement pourraient participer au développement d'une technicité commune au service des professionnels et des collectivités.

Il faut néanmoins comprendre que les méthodes informatiques ne sauraient se suffire à elles-mêmes. Pour être efficaces, ces outils doivent être croisés avec la connaissance du terrain (technique et politique) et les enjeux territoriaux. Ces méthodes doivent être utilisées comme un outil de porter à connaissance, comme une base de discussion permettant d'entrevoir un potentiel de densification de manière cartésienne. Elles doivent aider les services et les élus à prioriser certaines actions d'aménagement en leur donnant une meilleure appréciation de la mutabilité réelle du foncier. Elles répondent ainsi à un enjeu de connaissance en vue d'une bonne gestion du territoire. Dans leur mission d'accompagnement vers un aménagement du territoire durable et innovant, il y a un réel enjeu pour les services de l'État, à se saisir de ces méthodes qui vont dans le sens des missions d'assistance et de conseil aux collectivités territoriales, d'impulsion et d'orientation pour la mise en œuvre des politiques publiques, mais aussi d'évaluation et de production d'études suivies, s'appuyant sur l'utilisation de bases de données.

Toutefois, ces méthodes ne doivent pas être comprises comme des cadres rigides, mais davantage comme des outils de prospective. Une fois les résultats obtenus, ceux-ci ne suffisent pas pour lancer une politique de densification des territoires. Ces méthodes interviennent comme un premier jalon dans les relations entre les services de l'État et les collectivités, comme une base de discussion permettant de projeter le potentiel de production de logements. Ce n'est pas, en effet, parce qu'un gisement a été identifié que le foncier va nécessairement muter : la volonté politique

partagée est l'élément nécessaire qui permettra de transformer un potentiel théorique en réalité territoriale.

Ce premier jalon doit permettre de créer une relation de confiance entre services de l'État et collectivités. Cette relation n'est en pratique pas aussi évidente qu'il n'y paraît. De fait, on note un certain décalage entre les objectifs des collectivités territoriales et ceux portés par les directions départementales et régionales. Cela peut entraîner une défiance, une incompréhension réciproque des acteurs. Avec l'utilisation de ces méthodes, les services de l'État ont la possibilité d'illustrer les orientations étatiques à l'échelle d'un territoire plus restreint et de sortir d'une vision régaliennne assortie de chiffres « bruts », initiant ainsi la discussion de façon plus souple que par une seule entrée chiffrée. Quoi de plus agréable que d'avoir un diagnostic territorialisé illustré par des cartes pour engager une discussion...