



**HAL**  
open science

# Maîtrise foncière, consommation d'espace et accompagnement de l'État : le cas de la Dordogne

Bernard Decobert

► **To cite this version:**

Bernard Decobert. Maîtrise foncière, consommation d'espace et accompagnement de l'État : le cas de la Dordogne. Architecture, aménagement de l'espace. 2005. dumas-01015738

**HAL Id: dumas-01015738**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01015738>**

Submitted on 27 Jun 2014

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Ministère de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche  
CONSERVATOIRE NATIONAL DES ARTS ET MÉTIERS

**ÉCOLE SUPÉRIEURE DES GÉOMETRES ET TOPOGRAPHES**  
**ÉCOLE NATIONALE DU CADASTRE**  
**ÉCOLE NATIONALE DES SCIENCES GÉOGRAPHIQUES**

**MÉMOIRE**

PRÉSENTÉ EN VUE D'OBTENIR  
LE DIPLOME DE MASTÈRE SPECIALISÉ  
EN AMÉNAGEMENT FONCIER ET SYSTÈMES CADASTRAUX

**MAÎTRISE FONCIÈRE**  
**CONSOMMATION D'ESPACE**  
**ET ACCOMPAGNEMENT DE L'ÉTAT**  
**Le Cas de la Dordogne**

Réflexions sur les conditions de création d'un outil partagé,  
d'observation, de prospective et d'expertise foncière d'aménagement

Soutenu à Toulouse, le 11 février 2005  
par [Bernard DECOBERT](#)

- E.S.G.T. - Campus universitaire 1, boulevard Pythagore - 72 000 Le Mans - Tél. : 02 43 43 31 00  
- E.N.C. - 100, Chemin du Commandant Joël Le Goff - 31 000 Toulouse - Tél. : 05 61 15 85 00  
- E.N.S.G. - Cité Descartes 6, Avenue Blaise Pascal - 77 420 Champs sur Marne - Tél. : 01 64 15 30 01

## **REMERCIEMENTS**

Je tiens à remercier en premier lieu, Monsieur Jean Parmantier domaniste, ancien professeur à l'Ecole Nationale du Cadastre (ENC), qui a bien voulu assurer la direction juridique et scientifique de ce travail et dont la disponibilité et les conseils m'ont été très précieux.

Je remercie particulièrement l'Equipe du Service Urbanisme et Habitat (SHU) de la Direction Départementale de l'Equipement 24 qui a bien voulu m'accueillir pour ce travail et dont la disponibilité, les explications et les conseils m'ont été tout aussi précieux et spécialement Messieurs Serge Marcilly et Christian Signès et aussi l'équipe du Service Prospective et Environnement, Messieurs Francis Philbert, Philippe Perpérot et Guy Courtet.

Je remercie aussi Messieurs les Directeurs de l'Ecole Nationale du Cadastre, de l'Ecole Supérieure des Géomètres Topographes et de l'Ecole Nationale des Sciences Géographiques et leurs professeurs, dont les enseignements m'ont permis d'approfondir ma connaissance de la gestion de l'espace foncier.

Je voudrais distinguer également les nombreuses personnes qui m'ont apporté leur temps et leurs réflexions. Qu'elles en soient chaleureusement remerciées et spécialement :

- Monsieur Pierre Clergeot Responsable Pédagogique du Mastère Aménagement Foncier et Systèmes Cadastraux (AFSC)
- Monsieur Stéphane Gyl, Responsable du Département Cadastre et Enregistrement Foncier, IGN France International - Paris
- Monsieur Joseph Comby Directeur de l'association des études foncières (adef) à Paris
- Madame Marie-Antoinette Basciani-Funestre, déléguée de l'Etat à l'Observatoire Régional Foncier d'Ile de France
- Monsieur Hervé Duchauffour ancien Directeur de la SAFER à Périgueux (24)
- Monsieur Michel Bossard Professeur, expert en Télédétection à l'Ecole Nationale des Sciences Géographiques (ENSG) Marne la Vallée (77)
- Madame Patricia Bordin Ingénieur des Ponts et Chaussées, chargée de recherches au sein du Laboratoire COGIT de l'Institut Géographique National (IGN) - Saint Mandé.
- Madame Sophie Foulard Géomaticienne à l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile de France (IAURIF)
- Madame Magali Di Salvo du Groupe Observation Urbaine du Centre d'Etudes et de Recherches Techniques de l'Urbanisme (CERTU) à Lyon
- Madame Marie Françoise Lavieville Co-directrice Responsable du Pôle Ville Habitat de L'Observatoire Régional de l'Aménagement et de l'Habitat du Nord-Pas-de-Calais (ORHA) à Lille (59)
- Monsieur François Groll animateur Méthodes, Qualité, Evaluation de la Direction Régionale de l'Equipement du Nord Pas de Calais (59)
- Monsieur Jean-Claude Vert Responsable de l'Observatoire des Transactions Immobilières et Foncières du Grand Lyon (OTIF)
- Monsieur Robert Wacheux Responsable de l'unité Etudes de l'Observatoire des Transactions Immobilières et Foncières du Grand Lyon (OTIF)
- Monsieur Alain Bertrand Responsable de la cellule Aménagement et Prospective de la Direction Régionale de l'Equipement à Strasbourg
- Monsieur Jean Roch Klethi Directeur Agence d'urbanisme de Mulhouse (AURM) à Mulhouse
- L'équipe du pôle géomatique à la Direction Régionale et Départementale de l'Equipement à Toulouse (31)
- L'équipe du pôle géomatique à la Direction Régionale de l'Equipement à Limoges (87)
- Le personnel de l'Agence d'Urbanisme « a'urba » de Bordeaux et en particulier Monsieur Jean Bernard Malausséna Assistant d'études OPUS

- L'équipe du service statistique de la Direction départementale de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF 24)
- Monsieur Jean François Boulier responsable du service Informatique de l'Agglomération Périgourdine (24)
- Monsieur Thierry Nardou Responsable du Service Technique de la commune de Boulazac (24)
- Madame Marie-Françoise Cordellier Architecte Urbaniste à l'Agence Technique Départementale (ATD 24) et au Centre d'Aménagement, d'Urbanisme et d'Environnement (CAUE) de Périgueux (24)
- Monsieur Emmanuel Giraud Chargé d'études Géographie / Géomatique - Département Ville et Territoires Centre d'études techniques de l'Equipement de Lyon
- Monsieur Gérard Duhamel Directeur du Centre d'Aménagement, d'Urbanisme et d'Environnement (CAUE) de Périgueux (24)
- Monsieur Georges Chatenoud Géomètre Expert à Thiviers (24)
- Messieurs les Maires et Maires Adjointes des communes de Beauregard et Bassac (24), Montrem (24), Chancelade (24), Boissy le Châtel (77) et Saint Brice Courcel (51)
- Monsieur Dominique Ratier Secrétaire administratif service économie agricole- contrôle des structures- DDAF (24)

Enfin, Je voudrais remercier tout spécialement le service de la documentation de la DDE 24, l'ensemble du personnel de la Bibliothèque du Centre de Documentation de l'Urbanisme (CDU) à l'Arche de la Défense à Paris et le personnel de l'Ecole Nationale des Sciences Géographiques (ENSG) pour m'avoir permis d'effectuer des recherches dans les meilleures conditions.

\*\*\*

# SOMMAIRE

PREMIÈRE PARTIE	PROBLÉMATIQUES ET ENJEUX .....	10
DEUXIÈME PARTIE	LES PRATIQUES D'OBSERVATION .....	46
TROISIÈME PARTIE	L'ACCOMPAGNEMENT DE L'ÉTAT : COMMENTAIRES ET PROPOSITIONS .....	82
Cartes thématiques	de la Dordogne : Situation, Forêts, Population active, Industrie	91 et suivantes
Annexes .....		94
Liste des annexes .....		en fin de document
Bibliographie .....		en fin de document
Sigles et acronymes .....		en fin de document
Résumé .....		en fin de document

.../...

<b>REMERCIEMENTS.....</b>	<b>1</b>
---------------------------	----------

<b>INTRODUCTION ET AVANT PROPOS .....</b>	<b>7</b>
---	----------

## PREMIÈRE PARTIE

### PROBLÉMATIQUES ET ENJEUX

<b>1. PRÉSENTATION GÉNÉRALE ET IDENTIFICATION DES PROBLÉMATIQUES.....</b>	<b>10</b>
1.1. Le cadre général .....	10
1.2. Une problématique partagée.....	11
La mise en place de groupes de réflexion.....	11
Le questionnement.....	11
<b>2. ENJEUX PLANÉTAIRES ET HISTORIQUES.....</b>	<b>12</b>
2.1. Economie et développement durable.....	12
2.2. La décentralisation en France depuis 1976.....	13
<b>3. ENJEUX DE TERRITOIRES ET SOCIOLOGIE .....</b>	<b>14</b>
3.1. La loi S.R.U. et la classification des espaces .....	14
3.2. Suivi des espaces ruraux et logiques foncières .....	14
3.2.1. Plusieurs facteurs protègent les espaces ruraux de Dordogne .....	14
Des institutions agricoles fortes.....	14
Une logique différente de celle du milieu urbain.....	15
Un parcellaire très découpé.....	16
Un mode de vie rural très affirmé .....	16
La monétarisation des primes.....	17
Le poids des nouveaux règlements.....	17
- Des « sanctuaires » à protéger ?.....	18
3.2.2. L'évolution du milieu rural : nécessité d'une concertation élargie.....	18
3.2.3. Sociologie des nouveaux arrivants et contraintes fonctionnelles.....	18
3.3. Péri-urbanité et logiques communales .....	20
3.3.1. Les logiques des communes périurbaines .....	20
Les logiques foncières .....	20
Les logiques socio-démographiques .....	20
Les logiques financières.....	21
Les logiques d'équipement.....	22
Les logiques de restructuration urbaine.....	22
La combinaison des logiques.....	22
<b>4. ENJEUX DE LA MAÎTRISE FONCIÈRE.....</b>	<b>23</b>
4.1. Les enjeux de la loi S.R.U.....	23
4.2. Comment se traduisent les enjeux de la loi S.R.U. en termes d'objectifs .....	24
4.3. Identification des grandes problématiques foncières sous-tendues par les objectifs .....	24
Le développement et le renouvellement de l'habitat .....	24
Les opérations de renouvellement urbain dans les quartiers d'habitat social.....	25
Les opérations de requalification et de renouvellement urbain dans les quartiers anciens.....	25
Les opérations d'extension urbaine .....	25
Le maintien et le développement des activités économiques .....	26
Le maintien et le développement des activités agricoles.....	26

La préservation, la valorisation et le développement des espaces et milieux non bâtis et/ou naturels.....	26
Le développement des infrastructures de transport .....	26
<b>5. CONDITIONS DU SUIVI DES ESPACES A ENJEUX FONCIERS .....</b>	<b>28</b>
5.1. Les limites de la loi S.R.U. ....	28
5.2. La dimension géographique de l'observation .....	28
5.3. L'urbanisme se prévoit et ne se subit pas .....	29
Pilotage et programmation : un enjeu d'équilibre .....	29
5.4. Que faut-il observer et pourquoi ?.....	29
<b>6. TYPOLOGIE DES ESPACES A ENJEUX FONCIERS ET OBSERVATION .....</b>	<b>30</b>
6.1. La programmation dans la planification à long terme.....	30
6.1.1. La programmation relative au SCOT.....	30
6.1.1.1. Observer l'équilibre : population - logements et les activités économiques - emplois.....	30
6.1.1.2. Observer les administrations publiques .....	31
6.1.1.3. Observer les emplois induits par la population.....	31
6.1.1.4. Observer le logement.....	32
6.1.1.5. Observer les grands équipements collectifs.....	32
6.1.1.6. Observer les centres commerciaux .....	32
6.1.1.7. Les équipements publics.....	33
Le domaine scolaire.....	33
Les équipements sportifs liés aux lycées .....	34
L'hôpital général de court séjour.....	34
Le domaine administratif .....	34
6.1.2. Observations relatives aux PLU et aux cartes communales .....	34
6.1.2.1. Les PLU.....	34
6.1.2.2. Les cartes communales .....	35
6.1.2.3. Observations spécifiques aux zones « U » .....	35
Observations relatives aux logements et aux activités .....	36
Observations relatives aux équipements collectifs.....	36
Observations relatives au transport – circulation – stationnement.....	38
6.2. La programmation dans la planification à moyen terme.....	39
6.2.1. La restauration immobilière.....	39
6.2.2. Le lotissement.....	39
6.2.3. La ZAC.....	39
6.2.4. Classification et observation .....	40
6.2.4.1. Observation et contenu des études de programmation des ZAC .....	40
6.2.4.1.1. L'activité économique.....	40
- Les ZAC d'activités industrielles.....	40
- Les ZAC de centre urbain .....	41
- Les ZAC d'activités très spécialisées de type « parcs d'affaires ».....	41
6.2.4.1.2. Le logement .....	41
- Les constructions isolées .....	41
- Les lotissements d'habitat .....	41
- La ZAC d'habitat.....	42
6.2.4.1.3. Les équipements collectifs.....	42
- Equipements obligatoires.....	42
- Equipements non obligatoires .....	42
6.2.4.1.4. Transport - circulation – stationnement.....	43
6.3. La programmation dans la planification à court terme.....	44

## DEUXIÈME PARTIE

### LES PRATIQUES D'OBSERVATION

<b>7. ACTEURS POTENTIELS DE L'OBSERVATION ET QUESTIONS FONCIÈRES.....</b>	<b>46</b>
7.1. L'Observation .....	46
L'observation dépend de la finalité recherchée par l'observateur .....	46
Des échelles d'analyse <i>a priori</i> différentes mais complémentaires .....	46
Les acteurs potentiels de l'observation.....	47
7.2. Le volet foncier dans les contrats d'agglomération .....	48

7.3. Comment les questions foncières sont-elles traitées dans les contrats d'agglomération ? .....	48
L'Établissement Public Foncier Local .....	49
Des solutions partenariales qui donnent corps au lien Intercommunalité - Région.....	49
Certaines agglomérations assument seules la maîtrise foncière.....	50
<b>8. PRINCIPAUX TYPES D'OBSERVATION EN FRANCE ET MODES DE SUIVI.....</b>	<b>51</b>
<b>8.1. LE MODE D'OBSERVATION DE TYPE FONCIER</b>	
8.1.1. Présentation générale.....	52
8.1.1.1. Les champs d'observation.....	52
8.1.1.2. Les principales bases de données utilisables .....	52
8.1.2. <b>L'EXEMPLE DE L' « a'urba » DE BORDEAUX</b> .....	53
8.1.2.1 L'Agence d'Urbanisme : Un outil possible entre Etat et Collectivités Territoriales.....	53
8.1.2.2. <b>L'OPUS : UN SYSTEME D'OBSERVATION DES PHENOMENES URBAINS ET SPATIAUX</b> .....	54
8.1.2.2.1. Le contenu de la base de données : .....	54
Le recensement des propriétaires fonciers en 10 postes .....	54
Le recensement des équipements collectifs (2003) .....	54
- Présentation et mode de recensement.....	54
- Supports numériques et alphanumériques de base .....	55
- Nomenclature .....	55
- Création des thèmes « ponctuel» et « surfacique».....	55
- Limites.....	55
- Constatations.....	55
Le Mode d'occupation du sol.....	55
- 63 postes de légende d'occupation du sol sont répartis en 5 grandes classes: .....	56
- Les modes de visualisation: .....	56
8.1.2.2.2. Le suivi du marché foncier.....	56
- Le logement.....	56
- Les constructions autres que l'habitation.....	56
- La recherche des espaces mutables.....	57
8.1.2.2.3. Le suivi des lotissements.....	57
8.1.3. <b>L'EXEMPLE DE L'OBSERVATOIRE RÉGIONAL FONCIER (ORF)</b> .....	58
8.1.3.1. Les missions de l'ORF Ile de France.....	58
8.1.3.2. La mise en place d'un tableau de bord.....	58
Qu'est-ce qu'un tableau de bord.....	58
Les objectifs du tableau de bord.....	59
Les champs possibles d'un tableau de bord .....	59
8.1.3.3. Les partenaires de l'ORF et leur implication dans la mise en route du tableau de bord .....	60
8.1.3.4. Les données mobilisables.....	60
8.1.3.5. Les difficultés pour la mise en route du tableau de bord .....	60
8.1.3.6. Précisions sur le lien avec les services fiscaux.....	61
8.1.4. <b>L'OBSERVATOIRE DES TRANSACTIONS IMMOBILIÈRES ET FONCIÈRES DU GRAND LYON-OTIF</b> 63	
8.1.4.1. Historique et présentation .....	63
8.1.4.2. Les objectifs de l'observatoire .....	63
8.1.4.3. Les sources .....	63
8.1.4.4. La base de données .....	64
Le contenu de la base de données de l'OTIF.....	64
- Les informations communes à l'ensemble des biens .....	64
- Des informations complémentaires selon le type de bien.....	64
8.1.4.5. Les outils .....	65
8.1.4.6. Le fonctionnement de l'observatoire.....	65
Le suivi du marché immobilier dans l'agglomération lyonnaise .....	65
L'évaluation des politiques publiques .....	65
Le marché foncier .....	65
8.1.4.7. L'analyse des données, leur utilisation et leur diffusion.....	65
L'OTIF: un outil à usage interne de la Communauté urbaine.....	66
Les états semestriels du marché pour le service des Domaines .....	66
Les diffusions externes.....	66
Partage d'expérience et communication externe.....	67
8.1.4.8. L'orchestration de la complémentarité avec les services fiscaux.....	67
La chaîne de travail pour la saisie des actes de mutations.....	67
La préparation du travail de saisie.....	68

Complémentarité dans la chaîne de saisie .....	68
8.1.4.9. Quelle évolution de l'observatoire .....	68
<b>8.1.5. L'EXEMPLE DE L'OBSERVATOIRE DES MARCHÉS FONCIERS DE LA DIRECTION RÉGIONALE DE L'ÉQUIPEMENT DU NORD-PAS-DE-CALAIS</b> .....	<b>70</b>
8.1.5.1. Le système de collecte des extraits d'actes de mutation .....	70
La réalisation de trois études qui ont fait date .....	70
La mise en place de la collecte exhaustive des extraits d'actes sur l'ensemble de la région .....	70
8.1.5.2. Le contenu de la base de données .....	71
8.1.5.3. Diffusion et confidentialité des données .....	71
<b>8.1.6. L'EXEMPLE DE L'OBSERVATOIRE RÉGIONAL DE L'AMÉNAGEMENT ET DE L'HABITAT DU NORD- PAS-DE-CALAIS</b> .....	<b>72</b>
<b>8.2. LE MODE D'OBSERVATION DE TYPE GÉOGRAPHIQUE (ATLAS) ET STATISTIQUE</b>	
<b>8.2.1. L'EXEMPLE DE L'IAURIF</b> .....	<b>73</b>
8.2.1.1. Présentation de l'IAURIF .....	73
Historique .....	73
Ses missions aujourd'hui .....	73
8.2.1.2. L'outil MOS est un référentiel géographique .....	73
Les données inventaire .....	74
8.2.1.3. Les autres données du SIGR de l'IAURIF .....	74
Comment sont obtenues les données .....	74
8.2.1.4. Comment sont exploitées les données du SIGR .....	75
L'Assistant du SIGR et Vislaurif .....	75
Les SIG dédiés .....	
Les Fiches Territoires .....	75
L'Intranet et l'Internet .....	75
<b>8.2.2. L'EXEMPLE DU SIGREL (Système d'Information Géographique de la Région Limousin)</b> .....	<b>77</b>
Qu'est ce que le SIGREL ? .....	77
L'utilisation du SIGREL .....	77
Les premiers constats sur l'utilisation du SIGREL .....	77
Le SIGREL : un exemple à suivre par les DRE ? .....	78
<b>8.2.3. LES SYSTEMES D'OBSERVATION STATISTIQUES : TERUTI ET LUCAS</b> .....	<b>79</b>
Le traitement des données .....	79
L'intérêt et la limite du système .....	79
Le budget annuel TERUTI .....	79
Comparaison des trois méthodes de suivi : Ter-Uti, MOS, Télédétection .....	80
<b>8.3. Conclusion</b> .....	<b>80</b>

### TROISIÈME PARTIE

## L'ACCOMPAGNEMENT DE L'ÉTAT : COMMENTAIRES ET PROPOSITIONS

<b>9. CHAMPS DU POSSIBLE DE L'ACCOMPAGNEMENT DE L'ÉTAT</b> .....	<b>82</b>
9.1. Rôle et missions des DDE aujourd'hui .....	82
Questions ouvertes .....	82
Les constats .....	83
9.2. Les champs du possible dépendent surtout de volontés hiérarchiques locales fortes. ....	83
9.3. Où en est la réforme du ministère de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du Territoire, du Tourisme et de la Mer ? .....	84
Le premier pilier : habitat / politique de la ville .....	84
Le deuxième pilier : connaissance et planification du territoire .....	85
Le principe d'un partenariat entre les ministères .....	86
9.4. Un atout majeur pour la DDE : une vision supra communale .....	86
Le contenu social et économique des projets reconfigure les territoires .....	86
La Dordogne est souvent comparée à une seule ville, au territoire immense .....	86
9.5. La nécessité de mutualiser la connaissance pour construire un savoir local .....	88
9.6. Comment concilier Etat, collectivités territoriales et société civile ? .....	89
Un outil intermédiaire : à l'exemple de l'agence d'urbanisme .....	89
Un outil qui travaille en réseau .....	89
9.7. Des avancées périgourdines encourageantes .....	89

## **INTRODUCTION ET AVANT PROPOS**

Devant la multiplication des documents et mesures relatifs à l'urbanisme, les services départementaux de l'Équipement de la Dordogne s'interrogent sur ce que pourra être la prochaine étape d'accompagnement en matière foncière :

*?? Quel discours, en terme d'approche pédagogique, devra-t-on tenir aux élus locaux, pour qu'ils puissent assumer pleinement leurs prérogatives et quel accompagnement permettrait aux collectivités territoriales de suivre efficacement leur consommation d'espace foncier, dans le respect des grands équilibres de la loi S.R.U ?*

Si le champ de la réflexion sur un tel sujet est extrêmement vaste car il demande en parallèle à éclairer un contexte général de changements majeurs tant nationaux (décentralisation, réforme de l'État, loi rurale...) qu'internationaux (développement durable, mondialisation de l'économie, délocalisations...), il apparaît d'ores et déjà qu'un suivi doit être envisagé en vue d'une mise à jour régulière des informations foncières communales ou intercommunales.

Mais ce suivi n'a d'intérêt que s'il permet de mieux comprendre les logiques d'acteurs et les mécanismes urbanistiques et rurbanistiques réels qui conditionnent les changements d'usage des sols, car la connaissance et le contrôle de ces phénomènes se trouvent au cœur des débats dans la loi S.R.U.

Toute la complexité et l'originalité de cette loi réside dans le fait que dorénavant l'urbanisme ne se conçoit plus, pour peu qu'il le fût un jour, de façon binaire c'est-à-dire comme la juxtaposition d'espaces physiques auxquels sont affectés ou pas, des droits à construire ; mais consacre le territoire dans son ensemble comme un lieu d'étude et de recherche permanente de l'équilibre entre les fonctions sociétales.

Ces fonctions doivent répondre à des besoins d'ordre économique, culturel, de logement, d'emploi... et de respect de l'environnement, tant pour les générations présentes qu'au regard des générations futures.

Bien au-delà de la théorie de Le Corbusier sur la fonctionnalité des espaces, la notion d'équilibre multifonctionnel prime désormais sur la notion d'espace physique.

C'est la difficulté du défi à relever par la loi S.R.U. : **Organiser la recherche et la connaissance pour prévoir en permanence ce que « sera » l'équilibre entre les fonctions** dans une société où chacune de ses composantes, en interrelation avec les autres, est en constante mutation puis, traduire le résultat obtenu de manière juridique et spatiale.

Or s'il s'agissait uniquement d'ajuster des variables, les choses pourraient paraître « simples ». Mais les fonctions que doit assurer la société évoluent elles-mêmes avec le temps, créant ainsi leur lot de remises en cause.

Même si certaines expériences en France sont encourageantes et nous tenterons dans ce mémoire d'en approcher quelques-unes, force est de constater, après de nombreux contacts et rencontres tant nationales que régionales ou locales, qu'il n'existe pas aujourd'hui de réponses satisfaisantes à la question de l'équilibre entre les fonctions sociétales.

Et chacun de s'interroger de la même manière : comment élaborer une connaissance suffisante pour construire une doctrine qui permette de répondre à cette problématique ? **Quelles concertations pluridisciplinaires doivent être mises en place, quels outils d'observation et d'analyse sont nécessaires ?**

On le comprendra bien, nous n'en sommes pas encore au stade de pouvoir répondre efficacement mais seulement à celui de se demander comment procéder pour trouver la réponse.

.../...

Ce travail d'analyse et de synthèse qui se situe volontairement en amont, constitue le premier volet d'une réflexion qui pourra être utilement complétée par une approche opérationnelle sur un site pilote choisi en Dordogne.

Après avoir approché la portée du facteur humain dans les enjeux spatiaux<sup>1</sup>, et tenté de décliner une typologie à la fois réaliste et économe des espaces observables, ce mémoire propose un état des lieux des principales pratiques d'observation en France et des modes de suivi de l'espace. Il veut, tout en brossant un tableau transversal des différents enjeux et des problématiques, se focaliser sur les principales formes opérationnelles d'observation en proposant d'en détailler certains processus.

Enfin, dans le cadre de la réforme du ministère de l'Équipement, nous nous interrogerons sur les nouveaux champs du possible de l'accompagnement de l'État et en particulier sur la nécessité actuelle de mutualiser la connaissance pour construire un savoir local spécifique, porteur d'emplois et producteur de sens.

Nous n'aborderons pas ou ne ferons qu'effleurer les outils juridiques, fiscaux et financiers ou encore contractuels mis à la disposition des politiques foncières locales<sup>2</sup>. Nous n'aborderons donc pas les moyens fonciers de la décentralisation.

Le lecteur pourra se reporter utilement aux nombreuses publications et en particulier celles de la Direction Générale de l'Urbanisme de l'Habitat et de la Construction (DGUHC) dont celle de mars 2004 : « PRENDRE EN COMPTE LE FONCIER DANS LE PROJET DE TERRITOIRE. »

Il faut souligner l'apport particulier qu'ont représenté, en complément du travail d'enquête, les publications de Madame Claire Dagnogo, Messieurs Jean Frébault, Thierry Vimin, Jacques Lécureuil, Olivier Morlet, et celles de l'ORF, du CERTU, de la DREIF et de la DGUHC. Nous nous sommes inspiré de certaines, en avons résumé d'autres, mais leur pertinence, leur qualité technique et leur actualité nous ont toujours permis de diriger notre choix pour illustrer et compléter notre sujet.

Concernant les annexes, elles représentent certes un volume important mais elles nous ont paru indispensables pour concrétiser et compléter notre propos, sans surcharger ce dossier ; L'ensemble étant conçu pour servir de contribution, à la réflexion sur la création d'un observatoire foncier.

Enfin, dans un souci de pédagogie, nous avons pris le parti de structurer cette étude de sorte qu'elle soit exploitable par les acteurs et décideurs locaux et accessible aux non-spécialistes. Ce sera toute l'intention de cette première partie.

\*\*\*

---

<sup>1</sup> [Enjeux de territoires et Sociologie](#)

<sup>2</sup> A voir également le dossier de l'adef « Quelques idées simples sur les politiques foncières locales » n°110 juillet-Août 2004

**MAÎTRISE FONCIÈRE - CONSOMMATION D'ESPACE  
ET ACCOMPAGNEMENT DE L'ÉTAT**

**Le cas de la Dordogne**

**Réflexions sur les conditions de création d'un outil partagé,  
d'observation, de prospective et d'expertise foncière d'aménagement**

**PREMIÈRE PARTIE**

# **PROBLÉMATIQUES ET ENJEUX**

# 1. PRÉSENTATION GÉNÉRALE ET IDENTIFICATION

## DES PROBLÉMATIQUES

### 1.1 Le cadre général

En attendant de probables mutations liées à la décentralisation, le Ministère de l'Équipement n'en reste pas moins porteur du cadre général de l'urbanisme. Aussi, doit-il assurer la synthèse du suivi de l'État et s'inscrire comme le garant, l'initiateur mais aussi l'accompagnateur des procédures d'urbanisme. D'un point de vue « *périphérique* », il doit assurer la mise en compatibilité des projets publics. C'est par ailleurs, un organe de conseil, « *régulateur* » des définitions des règlements d'urbanisme.

Dans le contexte de la décentralisation, cette double vocation de conseil et de régulation se voit complexifiée par le principe de la libre administration des collectivités territoriales :

*Art. L-1111-1 et suivants du code des collectivités territoriales : Les communes, les départements et les régions s'administrent librement par des conseils élus (loi du 2 mars 1982, art. 1 alinéa 1).*

*Art. L. 110 du C.U. (L. no 83-8 du 7 janv. 1983, art. 35) 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.*

Dans cette perspective générale, les services départementaux de l'Équipement de la Dordogne<sup>3</sup> s'interrogent sur ce que pourra être la prochaine étape d'accompagnement en matière foncière. (Aujourd'hui, sur 557 communes que compte le département de la Dordogne, 23 cartes communales et 101 POS ou PLU sont approuvés et 286 cartes communales et 19 PLU sont en cours de réalisation.).

Quelle pourra donc être la prochaine étape d'accompagnement en matière foncière, et pour ce faire, quel discours, en terme d'approche pédagogique, devra-t-on tenir, aux élus locaux, pour qu'ils puissent assumer pleinement leurs prérogatives ?

Il apparaît clairement qu'un suivi doit, d'ores et déjà, être envisagé en vue d'une mise à jour régulière des informations foncières communales ou intercommunales. Ce suivi devra permettre de réunir le maximum d'informations pour éclairer les futures hypothèses de révision des documents d'urbanisme.

Ainsi peut-on identifier deux niveaux de questionnement :

**1)** Quel discours, en terme d'approche pédagogique, devra-t-on tenir aux élus locaux, pour qu'ils puissent assumer pleinement leurs prérogatives ?

**2)** Dans le cadre des « porters à connaissance » (*Art. L. 121-2 et Art. \*R. 121-2 du C.C.*), quel accompagnement permettrait aux collectivités territoriales (communes ou EPCI...) de suivre efficacement leur consommation d'espace foncier et cela dans le respect des grands équilibres de la loi S.R.U. (*art. L 110 – art. L-121-1 du C.C.*) :

- Humains
- Sociaux
- Economiques
- Culturels
- Environnementaux
- Paysagers

Il est clair que ce travail demande, en concertation avec les acteurs traditionnels du foncier, une réflexion approfondie et que ce mémoire ne peut avoir la prétention de répondre seul à ce double questionnement. En revanche il peut, tout au long du développement, tenter de cerner des problématiques, entrevoir des enjeux, poser des questions et proposer quelques pistes de réflexion.

---

<sup>3</sup> *Service de l'Habitat et de l'Urbanisme (SHU)*

## 1.2 Une problématique partagée

### La mise en place de groupes de réflexion

Concernant le discours de l'Etat, de nombreux services de l'Equipement en France s'interrogent de la même manière. Devant l'inadéquation entre les pratiques réelles de terrain au niveau des micros territoires et l'application de la loi telle qu'elle est exprimée dans ses grands principes d'équilibres, il apparaît que ce qu'on appelle déjà «Le prêt à penser S.R.U.» ne suffit pas. Une interrogation approfondie sur les mécanismes réels d'étalement urbain et l'évolution des zones urbanisées semble nécessaire<sup>4</sup>.

Ainsi, plusieurs Directions Régionales de l'Equipement (DRE) cherchent-t-elles par leur réflexion et l'observation des faits, à élaborer une doctrine et une connaissance technique afin de pouvoir jouer leur rôle structurant de personne publique associée dans le débat local.

Elles mettent en place des groupes de réflexion. C'est le cas notamment de la DRE d'Alsace, où, il y a quelques mois, un premier groupe s'est constitué. Ce groupe comprend les partenaires suivants :

- La DRE
- Le conseil Régional
- Des représentants des DDE locales
- Et les 2 agences d'urbanisme de Strasbourg et de Mulhouse (ADEUS, AURM).

Si dans un premier temps, ce groupe a besoin de consolider à minimum sa démarche, il envisage d'ores et déjà, dans une seconde phase, d'intégrer d'autres partenaires comme les Conseils Généraux et des bureaux d'études.

L'ambition de ce groupe est d'alimenter une réflexion prospective en mesurant l'étalement urbain et les évolutions des zones urbanisées sur trois périodes : 1960, 1980 et 2000. Techniquement, la mesure est faite à partir d'une base de données issue de la télédétection (BD OCS 2000) et par la vectorisation des cartes IGN de 1960 et 1980. A ces représentations cartographiques sont associés d'autres indicateurs comme des données INSEE ou l'apparition d'infrastructures nouvelles.

### Le questionnement

Comme souvent, ce ne sont pas les outils qui manquent mais le choix pertinent des données. Il s'agit de comprendre les logiques d'acteurs, de quantifier et de qualifier les évolutions de la « tâche urbaine » ; comprendre pourquoi elles sont ici moindres et là plus importantes en cernant les dynamiques nouvelles qui l'ont emporté depuis les années soixante.

C'est la compréhension de ces dynamiques qui permettra d'appuyer les éléments du discours de l'Etat au-delà des explications stéréotypées comme le « il ne faut pas consommer » car le but n'est pas de justifier une croissance zéro mais d'**apprécier plus justement où il faut porter ses efforts et pourquoi**.

Ainsi, les premières questions de ce groupe de travail reposent-t-elles sur des interrogations essentielles:

- 1) Que recherche-t-on ?
- 2) De quoi dispose-t-on ?
- 3) Quels sont les manques ?
- 4) Comment les compléter ou ne pas les compléter en fonction de la finalité de l'analyse recherchée ?

Cette question du « que recherche-t-on ? » semble récurrente. On la retrouve à tous les échelons des services de l'équipement, voire des autres services de l'Etat, car elle pose en filigrane la question de la redéfinition des missions techniques et juridiques des acteurs institutionnels dans un contexte de redistribution des compétences.

\*\*\*

---

<sup>4</sup> La DGUHC ne prône pas (ou plus) le non étalement urbain mais seulement sa maîtrise – Clermont Ferrand - 2 décembre 2004

## 2. ENJEUX PLANÉTAIRES ET HISTORIQUES

### 2.1. Economie et développement durable

Si la Loi S.R.U. de 2000, impose dans son titre I codifié sous l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme, d'une part les grands équilibres entre les territoires, d'autre part la mixité urbaine et sociale et enfin en troisième lieu, l'utilisation économe des espaces, c'est parce qu'en particulier, l'expérience française des métropoles comme Paris a mis en évidence un certain nombre de dysfonctionnements liés à l'urbanisation exponentielle des années 70 (pollution, transport, exclusion, mal-vivre des cités, consommation d'espaces naturels excessive...), mais aussi, parce que l'économie mondialisée a multiplié les besoins notamment en matière de ressources naturelles et mis en évidence un certain nombre de risques majeurs, humains et écologiques (surpopulation, pauvreté, réchauffement, effet de serre...).

Des chercheurs américains ont dernièrement développé le concept d'empreinte écologique qui établit un ratio entre consommation et régénération des ressources terrestres. Ce ratio varie d'un pays à l'autre, mais nous consommerions aujourd'hui, à l'échelle du globe en moyenne, 1,2 planète.

L'économie mondialisée a montré aussi, parallèlement, la fragilité des économies occidentales face à celles des pays émergents comme la Chine, l'Inde, le Pakistan mais aussi certains pays d'Afrique, dont les taux de croissance s'échelonnent aujourd'hui entre 6 et 10% l'an.

Les pôles économiques et technologiques se déplacent entraînant dans leur sillage des pans entiers de l'économie de certaines régions du globe qui ne sont pas toujours remplacés immédiatement par la création de richesses de substitution.

Il fallait donc réagir face à ces nouveaux enjeux et défis du XXI<sup>e</sup> siècle. Tout ceci n'était pas nouveau. Déjà Alain Peyrefitte pressentait au début des années 1970, cette formidable mutation dans son livre : « Quand la Chine s'éveillera... *le Monde tremblera* »<sup>5</sup>.

Cela demandait dans le même temps de réfléchir au devenir du Monde, de faire des efforts économiques, et sur un autre plan, prouver la performance du modèle « démocratique » car davantage capable d'adaptations que de ruptures.

C'est tout le mérite des sommets internationaux, comme le « Sommet de la Terre à Rio »<sup>6</sup>, de poser les bases d'un modèle de « développement durable », différent de celui que nous avons connu en occident et qui, pour ce dernier s'il était appliqué à l'échelle de la planète, serait simplement suicidaire.

Or le développement durable regroupe une grande variété de thématiques environnementales qui, par définition, représentent la totalité des éléments naturels et artificiels en relation dynamique.

Aussi, le concept de développement durable vise-t-il à promouvoir, dès aujourd'hui et sur le long terme un nouveau modèle de développement conciliant croissance économique, équité sociale et respect de l'environnement. Le développement devra être respectueux des écosystèmes, des ressources naturelles, garantir la croissance et l'efficacité économique, sans perdre de vue les finalités sociales : lutte contre la pauvreté, les inégalités, l'exclusion et amélioration des conditions de vie.

Suivant en cela la voie tracée par les Nations Unies, la France s'est donc engagée, depuis une quinzaine d'années, dans une démarche de gestion « rationnelle » du territoire.

C'est pour ce qui nous préoccupe ici, l'urbanisme, et en particulier en France, avec la décentralisation entreprise depuis 1982, sensée être plus économe parce que plus proche du citoyen, déjà en 1990, plus de 85% des textes d'urbanisme qui seront modifiés<sup>7</sup>. Et c'est principalement dans le domaine, de l'aménagement et de l'urbanisme, que la décentralisation va montrer toute la richesse de ses textes mais aussi toute leur sensibilité et leur complexité.

<sup>5</sup> Alain Peyrefitte « Quand la Chine s'éveillera... *le Monde tremblera* » édition Fayard Paris 1973

<sup>6</sup> (Voir en annexe I [la charte constitutionnelle de l'environnement](#) et la [Déclaration de Rio](#)).

<sup>7</sup> Jean Frébault Colloque franco-hongrois – 2003

## 2.2. La décentralisation en France depuis 1976

En 1976 déjà, à la suite du désengagement des élus des communes, la commission Guichard proposa la décentralisation en faveur des collectivités territoriales. L'accueil fut favorable<sup>8</sup>.

Mais c'est en 1982 que la « loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions » dite loi de décentralisation, marque un véritable point de départ. Viennent alors les lois des 7 et 22 juillet 1983 et du 18 juillet 1985 relatives aux opérations d'urbanisme et à la délivrance des autorisations.

Très rapidement, on ne pouvait plus dire qu'en France il y avait à ce moment là, une seule politique de l'urbanisme mais comme on le brocardait, il y en avait 36000, c'est-à-dire qu'il y en avait une par commune.

Aussi, l'alternance de 1986 permit-elle d'induire certaines remises en cause. Dans le même temps, le Conseil d'Etat constatait l'échec relatif du contrôle de légalité par les Préfets en vertu duquel les collectivités locales n'étaient plus soumises à un pouvoir de tutelle, mais au contrôle « *a posteriori* » de leurs décisions que le préfet pouvait déférer aux juridictions administratives.

En réaction, le législateur créa des lois « d'aménagement et d'urbanisme » contenant des dispositions nationales ou particulières à certains territoires : Loi Aéroports, Loi Littoral, Loi Montagne...

Il s'avérait clairement, que le niveau logique pour une politique cohérente et économe de l'aménagement et de l'urbanisme était, non pas le niveau communal, mais le niveau « multi communal ».

Vinrent alors les lois sur la relance de la coopération intercommunale de 1992. Et en 1999, on vit les chantiers législatifs sur les politiques territoriales avec les lois Voynet sur l'aménagement et le développement durable du territoire (agglomérations et Pays, contrats territoriaux entre Etat et Collectivités Territoriales, schémas régionaux d'aménagements...).

De même, la loi sur l'intercommunalité, dite Loi Chevènement, instaura pour les EPCI, la généralisation et la simplification des structures intercommunales (communautés urbaines, d'agglomérations et de communes).

Cette dernière loi proposait une forte incitation financière (majoration de la dotation globale de fonctionnement), et instaurait la taxe professionnelle unique (TPU), obligatoire pour les Communautés urbaines et d'agglomération et enfin, un conseil élu au deuxième degré.

En décembre 2000, la loi S.R.U. engage les collectivités territoriales dans une réflexion d'aménagement territorial élargie à l'économie et au social, c'est la création des schémas de cohérence territoriale (SCOT) et des plans locaux d'urbanisme (PLU) destinés à remplacer les anciens schémas directeurs et les plans d'occupation des sols (POS).

La loi du 13 décembre 2000 supprime les lois d'aménagement et d'urbanisme, mais les lois antérieures ayant cette qualification conservent leurs effets (Loi Littoral, Loi Montagne etc...)

Une autre loi en février 2002 dite « Démocratie de Proximité » créera les conseils de quartier pour les communes de plus de 80 000 habitants.

Une nouvelle étape dont les objectifs furent Proximité, Efficacité et Responsabilité nécessita de nouveaux transferts de compétences aux collectivités territoriales en particulier pour ce qui nous intéresse, la gestion du territoire aux régions et une partie des routes nationales au département (Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relatives aux libertés et responsabilités locales ; J.O. du 17 août). Cette nouvelle étape réclama en 2003 une réforme constitutionnelle.

Aujourd'hui, il faut être attentif à la nouvelle loi rurale en préparation, actuellement au Sénat.

\*\*\*

<sup>8</sup> Intervention de monsieur Jean Frébault Colloque franco-hongrois – 2003- extraits

### **3. ENJEUX DE TERRITOIRES ET SOCIOLOGIE**

Le territoire, qu'il soit urbain ou rural, est en constante mutation. C'est un organisme vivant. Sa transformation au cours du temps est inéluctable.

Un des buts du suivi de la consommation d'espace sera de comprendre comment et pourquoi ces espaces se transforment sous l'action de l'Homme. Aussi, est-il primordial, avant de définir des espaces à enjeux, d'approcher les logiques humaines qui président à leur transformation.

Nous traiterons dans ce chapitre essentiellement des domaines ruraux et périurbains.

#### **3.1. La loi S.R.U. et la classification des espaces**

Dans son article R-123-4, le code de l'urbanisme fixe les grandes catégories d'espaces qui divisent le territoire :

*Art. \*R. 123-4 Le règlement délimite les zones urbaines, les zones à urbaniser, les zones agricoles et les zones naturelles et forestières. Il fixe les règles applicables à l'intérieur de chacune de ces zones dans les conditions prévues à l'article R. 123-9.*

Il établit ainsi une distinction entre deux grands domaines, qui sont d'une part le milieu naturel et d'autre part le milieu urbain.

Tout le risque d'une urbanisation non maîtrisée provient du fait que du point de vue des aménageurs, le milieu naturel représente des zones de réserves foncières. Mais s'il est urgent de suivre la transformation des espaces naturels, notamment dans les zones périurbaines, quelques facteurs semblent encore aujourd'hui protéger le domaine rural en Dordogne.

#### **3.2. Suivi des espaces ruraux et logiques foncières**

Le milieu rural se divise en quatre grands types d'espaces :

- Les espaces agricoles
- Les espaces boisés
- Les espaces urbanisés
- Les espaces naturels, non exploités

##### **3.2.1. Plusieurs facteurs protègent les espaces ruraux de Dordogne :**

- Des institutions agricoles fortes
- Une logique différente de celle du milieu urbain
- Un parcellaire très découpé
- Un mode de vie rural très affirmé
- La monétarisation des primes
- Le poids des nouveaux règlements

##### **Des institutions agricoles fortes**

Les deux premiers espaces se regroupent dans la notion d'espace naturel. Le suivi de ces espaces est conditionné principalement par des préoccupations d'ordre économique (agricoles, forestières et touristiques) et de préservation du patrimoine. Leur suivi est principalement assuré par les instances spécialisées dont le rôle primordial est de défendre ces espaces afin de préserver l'environnement, les activités de production et de loisir.

Parmi ces instances, on retrouvera le CNASEA, la chambre d'agriculture, les SAFER, CRPF, la DDAF mais aussi par les instances politiques dans le cadre des zones naturelles sensibles.

D'une part nous l'avons vu, le législateur a multiplié les protections, pour éviter l'urbanisation sauvage, en créant outre les lois à portée nationale (Lois aéroport, Loi montagne, Loi littoral), toute une batterie d'outils pour la protection des espaces, sites classés et inscrits, parcs et réserves naturelles.....

D'autre part, même si l'agriculteur ou le forestier propriétaire foncier, conscient de sa richesse patrimoniale à l'approche de l'urbanisation, développe lui aussi des logiques spéculatives, le milieu agricole et forestier est relativement protégé parce qu'il n'est pas encore considéré en Dordogne comme un espace multifonctionnel. Le monde rural et le monde citadin répondent à des logiques différentes.

### **Une logique différente de celle du milieu urbain**

Comment s'expriment ces logiques ? :

1) Le monde rural gère en règle générale, un patrimoine important issu de la succession. C'est un milieu de production, bien qu'aujourd'hui, les choses ne sont pas aussi évidentes comme on le verra plus loin. Ce patrimoine est transmis de génération en génération.

Dans le même temps sont transmis un état d'esprit et des pratiques culturelles. On trouvera donc des mentalités, rurales, paysannes, liées à l'histoire, à la sociologie etc.. Le milieu rural sera davantage protecteur de son patrimoine parce qu'acquis durement, plus durement peut-être qu'ailleurs. Là, les gens se méfient lorsqu'il est question d'extension urbaine.

2) De son côté, un propriétaire issu du milieu urbain fonctionne différemment. Il cherchera plutôt, soit dans le cadre d'une résidence secondaire, soit dans le cadre d'une résidence principale, à acquérir un patrimoine pour son bien-être.

Il comprend beaucoup moins l'aspect passionnel des ruraux et a parfois des réactions vives car lorsqu'il s'agit de n'acquérir que 50 ares supplémentaires (c'est le seuil minimum de préemption par les SAFER) afin de créer son environnement, cela lui paraît être une évidence. Il est donc prêt à faire de la surenchère pour s'assurer de l'achat du terrain.

Ainsi constate-t-on encore, des dualités fréquentes entre des populations originaires du monde rural et celles issues du monde urbain, chacun possédant ses propres références, son propre vocabulaire<sup>9</sup>.

Au milieu de tout cela, il existe des instances de régulation à dominante agricole, souvent trop tranchées et peu ouvertes à la discussion et à la négociation.

En effet, d'une façon générale, dans les cas de conflit entre un agriculteur et un néo-rural, ce sera l'agriculteur qui gagnera, même s'il ne s'agit pour le second que d'agrandir très légèrement un petit patrimoine pour assurer son bien-être car les procédures démocratiques de terrain avec des instances de consultation<sup>10</sup>, sont constituées pour bonne part, d'élus issus des milieux agricoles ou forestiers.

Le citadin néo-rural, pourra être considéré comme un « intrus » qui cherche à grignoter l'espace rural.

L'espace rural sera protégé parce qu'il n'est pas encore considéré comme un espace multifonctionnel mais comme un espace naturel dont l'intérêt premier, dans la logique culturelle, est de pouvoir en vivre.

En revanche sur cette question, il faudra suivre de près les conclusions de la nouvelle loi rurale en préparation qui, tout en affichant une volonté de préserver les espaces naturels et spécifiques (montagne, forêt, marais, tourbières ...), encourage le développement du logement et les activités économiques par des mesures d'incitations fiscales.

Sans préjuger de ce que sera le texte, les réponses du gouvernement aux questions orales des parlementaires, mettent en exergue le rôle d'animateur du préfet en la matière.

---

<sup>9</sup> Hervé Duhauffour ancien directeur SAFER (24)

<sup>10</sup> Composition de la CDOA – Code Rural R-313-1. la CDOA émet seulement un avis. Celui-ci est généralement approuvé par le préfet à plus de 90%.

## **Un parcellaire très découpé**

En ce qui concerne le domaine forestier périgourdin, sa protection principale contre l'urbanisation tient au fait qu'il est constitué d'un grand nombre de propriétaires fonciers, plus de 100 000 propriétaires (en moyenne 3 hectares/propriétaire), la forêt représentant plus de 49% du Territoire.

En dehors des deux régions céréalières, le Ribéracois et l'Issigeacois, et la vigne en Bergeracois le reste de la Dordogne est à dominante forestière. La couverture forestière, très importante, n'est pas uniforme car entrecoupée de zones agricoles, quasiment enclavées dans les massifs.

Alors qu'il n'est pas rare dans le Ribéracois de trouver des espaces agricoles de l'ordre de 20 à 30 hectares avec des rampes d'arrosage, dans le reste du département l'utilisation du sol est complètement différente. Les petites parcelles enclavées dans les massifs forestiers ne donnent pas lieu à de la grande agriculture.

Cette disposition particulière des zones forestières en Dordogne joue un rôle de protection et de préservation du sol (érosion, surexploitation, dégradation de la structure des sols), rôle, indirect mais intrinsèque de par sa répartition géographique.

Plus encore lorsque l'on sait que cette forêt ne peut pas être accaparée par des grands propriétaires du fait de la multiplication des petites propriétés et de phénomènes culturels récurrents. C'est particulièrement le cas dans le Périgord Vert et le Périgord Blanc.

A cela s'ajoutent les spécificités des petites régions agro forestières. La diversité des milieux naturels est telle en Dordogne, que nous avons une grande diversité de milieux agricoles.

La Dordogne présente par ses paysages une grande variété de productions agricoles (noix élevage, agriculture spéciale : tabac, fraise, les produits forestiers). Cette diversité qui intéresse également la faune et la flore, se traduit par une diversité du système foncier agricole.

Il n'est pas rare de trouver des petites unités agricoles traditionnelles sur 15 hectares avec beaucoup de bois (bois, taillis). Ce n'est plus le cas par exemple en Lot et Garonne qui bénéficie aussi d'une richesse historique.

L'originalité de la Dordogne, c'est cette diversité qui s'accompagne d'une mentalité profondément rurale des agriculteurs qui vivent parfois chichement mais qui ont parfaitement conscience de la richesse que représente le patrimoine qu'il possède. C'est une des causes du désengagement à la vente aux étrangers ou aux citadins.

Sur ces espaces, la réorganisation foncière sera très difficile à mettre en œuvre du fait d'un grand nombre de propriétaires. De plus, les limites de propriétés sont souvent mal connues, et par ailleurs, les frais notariés sont parfois plus élevés que le terrain lui-même.

## **Un mode de vie rural très affirmé**

Sur le plan sociologique, la forêt qui occupe une grande part du département, correspond à un mode de vie et à des pratiques sociales ancrées. Mode de vie parce qu'il constitue une forme d'économie et d'épargne, (coupe de bois de chauffage et bois d'œuvre, mais aussi vente en cas de « coups durs »). Pratiques sociales parce que la forêt est un liant, un lieu d'échange social entre les propriétaires, notamment à l'occasion de la chasse et dans une moindre mesure de la cueillette des champignons.

Aussi les propriétaires forestiers sont-ils réfractaires au remembrement forestier. Cela constitue d'autant plus de protection contre une urbanisation outrancière.

Là encore il faudra suivre les conclusions de la nouvelle loi rurale car elle propose de faciliter l'aménagement foncier en favorisant les échanges amiables et les cessions de petites parcelles, ce qui représente dans l'esprit du législateur une véritable alternative au remembrement.

De plus, dans les zones de revitalisation rurale (ZRR), il est proposé la création de sociétés d'investissement pour le développement rural (SIDER) qui ont pour fonction d'apporter des fonds propres pour la réalisation de projets de revitalisation d'espaces ruraux.

En échange de quoi des amortissements exceptionnels et des déductions conséquentes sur les résultats imposables seront consentis.

## La monétarisation des primes.

On sait que dans l'esprit du législateur, la question se pose du maintien des surfaces agricoles comme facteur d'équilibre entre les espaces urbanisés et naturels et cela, notamment en zone périurbaine pour lutter contre l'étalement urbain. Il est fort à parier, qu'avec la nouvelle PAC (Politique agricole commune) prévue pour 2006, la monétarisation des primes constituera un frein supplémentaire à la vente de certains biens ruraux.

Car dorénavant, au foncier agricole sera lié une forme de prime. Dans le calcul de la valeur vénale, il faudra en tenir compte.

La valeur vénale d'une terre agricole se calcule en tenant compte de :

- La valeur du sol
  - Des plantations en place
  - De sa valeur économique
  - Mais également à partir de 2006, des primes accordées aux terrains agricoles qui constitueront une source de revenus (non négligeable ?) pour les agriculteurs.
- En effet, même si l'on attend encore les décrets d'application, les aides de la PAC devraient être octroyées à la surface (sous conditions d'entretien et de respect de l'environnement) et non plus, comme précédemment, directement sous conditions de production. 300 000 hectares, soit un tiers de la Dordogne (9060 km<sup>2</sup>) devraient être concernés par cette réforme... à suivre !

## Le poids des nouveaux règlements.

Enfin, une raison supplémentaire de la protection relative des espaces naturels ruraux est liée à la multiplication des documents d'urbanisme, en particulier les cartes communales (280 sur 550 communes en Dordogne, approuvées ou en cours d'élaboration).

Les cartes communales tendent à regrouper l'habitat dans les hameaux et bourgs existants. De ce fait, elles incitent à circonscrire et réguler l'urbanisation. Et cela, même si l'origine de la création de ces documents était justement de proposer un remède contre la règle de la constructibilité limitée (art L-111-1-2 du CC). Mais pour contraignant qu'il pouvait paraître, cet article avait au moins l'avantage de permettre certaines dérogations, notamment dans son alinéa 4 :

*Art. L. 111-1-2 (L. no 2000-1208 du 13 déc. 2000, art. 202-II) «En l'absence de plan local d'urbanisme ou de carte communale» (L. no 86-972 du 19 août 1986, art. 1er) «opposable aux tiers, ou de tout document d'urbanisme en tenant lieu, seules sont autorisées, en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune:*

...

*« Les constructions ou installations, sur délibération motivée du conseil municipal, si celui-ci considère que l'intérêt de la commune (L. no 2000-1208 du 13 déc. 2000, art. 33) », en particulier pour éviter une diminution de la population communale,» le justifie, dès lors qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, à la salubrité et à la sécurité publique, qu'elles n'entraînent pas un surcroît important de dépenses publiques ...*

On pourra se demander si l'application homogène sur l'ensemble du territoire français, du principe de l'habitat regroupé, qui ne correspond pas à un mode d'habitat traditionnellement dispersé comme en Périgord, est adapté<sup>11</sup> en particulier pour les communes de Dordogne délivrant peu de permis de construire<sup>12</sup>.

L'annexe à laquelle il est fait référence est un entretien avec un Maire d'une petite commune rurale dont les réactions sont différentes de celui d'un Maire d'une commune plus importante. On notera dans les réponses, le poids qu'attache le Maire au cadastre de sa commune :

« A part mon cadastre, dit-il, je n'ai rien d'autre »

<sup>11</sup> Voir « Les caractères originaux de l'histoire rurale française » - Marc Bloch

<sup>12</sup> (Voir en annexe 2 l'entretien avec le Maire d'une commune rurale de Dordogne).

### **- Des « sanctuaires » à protéger ?**

Cela pose un véritable problème de mécontentement social. Il est avéré que des enfants du terroir sont obligés d'acheter du terrain constructible dans les combes alors qu'ils possèdent un terrain familial, bénéficiant des réseaux nécessaires (voirie, eau électricité...) sur des coteaux ensoleillés. Même si la DDE a pris conscience de ce problème, les contentieux risquent d'être nombreux et la jurisprudence à venir, sans aucun doute, intéressante à suivre.

Pour ces communes, malgré la difficulté de l'exercice, peut-être eût-il été plus judicieux de se poser la question davantage en termes d'environnement que d'urbanisation. C'est-à-dire définir des zones naturelles à protéger plutôt que de délimiter des zones urbanisables *a priori* qui ne garantissent en rien la stabilité des options qui sont prises.

D'autant que si les exploitants agricoles et les propriétaires fonciers ne sont pas spontanément des « spéculateurs », ils le deviennent lorsqu'ils constatent que les collectivités publiques changent d'avis.

En effet, pour les zones naturelles il faut considérer les choses dans la durée. Comme chaque nouveau mandat emporte son lot de modifications de la réglementation, il conviendrait peut-être davantage de penser en terme de « sanctuaire » à protéger ou de zones naturelles à préserver. Car l'urbanisme n'est pas une discipline isolée et comme pour les autres grands sujets de société, elle subit ses effets de modes et ses effets d'annonces.

### **3.2.2. L'évolution du milieu rural : nécessité d'une concertation élargie.**

Le milieu rural, par la disparition des agriculteurs vit aujourd'hui une mutation. Il voit l'arrivée de nouveaux résidents, des retraités et des ménages qui y installent leur résidence principale, comme de nombreux vacanciers qui y acquièrent des résidences secondaires.

C'est particulièrement vrai dans certains secteurs à dominante touristique comme le Sarladais ou d'« entrée » du département comme le Bergeracois, grâce à la liaison aérienne Bergerac-Londres (à noter la méconnaissance des possibilités de cet aéroport par les périgourdins. En effet, Londres, la plus grande place aéroportuaire au monde est, en temps et en coût, devenue plus accessible que Paris).

Certaines communes, à l'origine très rurales et éloignées des centres (Lot-et-Garonne y compris), tendent ainsi à devenir de nouveaux territoires à enjeux fonciers notamment avec l'arrivée d'une population nord européenne à fort pouvoir d'achat. Une étude spécifique permettrait de mieux cerner l'importance de ces nouveaux territoires et de mieux comprendre les implications foncières de ce phénomène.

Parallèlement, par son attrait paysager et le développement des réseaux tant routiers que virtuels (volonté d'améliorer les voiries existantes, ouverture de l'autoroute Bordeaux-Lyon et l'Internet haut débit), le milieu rural va devenir, en particulier avec la future loi rurale, un espace multi-fonctionnel. Des conflits risquent alors de se développer quant à l'usage des sols.

Ceux-ci ne verront véritablement de solution que par une plus grande concertation entre les différents acteurs, tant industriels et commerciaux, qu'agricoles.

### **3.2.3. Sociologie des nouveaux arrivants et contraintes fonctionnelles**

Aujourd'hui, le suivi des espaces en milieu rural est principalement assuré, quant à sa partie agricole et forestière, par des organismes publics ou para publics, à forte dominante agricole certes, mais qui possèdent une grande expérience dans le domaine de l'observation. Dans le cadre du suivi de la consommation d'espace, une collaboration entre la DDE et les différents partenaires chargés de la gestion foncière s'avère indispensable.

Le suivi de ces espaces ne devra pas s'interroger uniquement sur les aspects fonciers mais aussi sur le profil sociologique des résidents.

En effet d'une part, comme nous l'avons vu plus haut, le regroupement de nouvelles populations venues des grandes métropoles françaises ou bien encore de l'Europe du nord, multiplie en Périgord les territoires de vie où l'espace temps se différencie, du fait de l'hétérogénéité des pratiques culturelles ; et d'autre part, comme on le connaît déjà en Ile-de-France, le cantonnement des constructions autour des hameaux et bourgs existants et donc à terme, la densification de ceux-ci,

donne parfois naissance à un habitat de type périurbain, attirant ou reléguant loin des centres urbains de Dordogne, des populations habituées à bénéficier des services et des équipements de la ville.

On peut raisonnablement se demander si, compte tenu des incertitudes à venir sur les limites du désengagement de l'Etat, les petites communes rurales, voire même les communautés de communes, qui parfois ne dépassent pas 1000 habitants, seront le moment venu, en mesure d'assumer ces nouvelles contraintes<sup>13</sup>.

.../...

---

<sup>13</sup> Voir le journal « le Monde » du 18 novembre 2004

### **3.3. Péri-urbanité et logiques communales.**

La Décentralisation, en confiant l'urbanisme et la gestion foncière aux communes, leur a permis de décider de manière souveraine, de leur rythme de croissance et de le contrôler.

Dans une étude récente<sup>14</sup>, l'IAURIF met en lumière les logiques qui président dans le temps au développement des communes péri urbaines.

Ces logiques semblent récurrentes car elles s'appliquent de la même manière, à quelques exceptions près, à nos communes péri-urbaines de Dordogne.

#### **3.3.1. Les logiques des communes péri-urbaines**

Les logiques des communes périurbaines se modifient dans le temps, à mesure que les aires urbaines s'étendent. Et il apparaît qu'elles n'agissent pas isolément mais se combinent pour renforcer leurs effets.

Cinq types de logique sont ainsi identifiés :

- Les logiques foncières
- Les logiques socio-démographiques
- Les logiques financières
- Les logiques d'équipement
- Et moins fréquemment, les logiques de restructuration urbaine.

« Chaque commune a sa logique propre de croissance (ou de stabilisation) et les moyens de mettre en oeuvre cette logique à travers les différents instruments du Code de l'urbanisme droit des sols, outils fonciers, outils financiers et contractuels, nous les verrons plus loin.

##### **Les logiques foncières**

Avant d'être périurbaines, les communes sont rurales et leurs conseils municipaux représentent largement les agriculteurs et la propriété foncière. Si une pression à l'urbanisation se manifeste, les municipalités y voient non seulement le moyen d'inverser l'exode rural mais aussi de réaliser la rente foncière au profit de leurs mandants.

Elles autorisent alors un développement en diffus, le long des voies existantes, qui renvoie les vrais coûts de l'urbanisation vers le contribuable futur et vers les niveaux supérieurs de collectivités territoriales.

Lorsque cette logique foncière opère de manière exclusive, aucun objectif démographique n'est fixé dans la plupart des cas. La démographie est simplement induite par le souci de développer la commune et de réaliser la rente foncière.

Quand, par la suite, les nouveaux habitants prennent le contrôle de la mairie, les logiques socio-démographiques l'emportent désormais sur les logiques foncières. Mais celles-ci ne restent jamais complètement absentes si la commune comporte encore beaucoup d'espaces agricoles, le poids politique des agriculteurs reste largement supérieur à leur poids démographique.

En effet, ce sont eux qui entretiennent l'espace et qui contrôlent cette ressource rare et chère qu'est le foncier.

##### **Les logiques socio-démographiques**

Historiquement, les logiques socio-démographiques peuvent jouer dans les deux sens l'expansion ou la stabilisation.

Les communes les plus éloignées des villes centres ont connu un déclin démographique avec l'exode rural. Il est normal que les mairies aient vu d'un bon oeil un développement péri-urbain qui leur permettait de retrouver la population perdue, de maintenir ou de rouvrir les écoles et les services.

---

<sup>14</sup> Thierry Vimin « Les apports de la recherche urbaine, .SDRIF. Aménagement et projet urbain » Institut d'études politiques de Paris et l'IAURIF Paris 2003- extraits

Lorsque les nouveaux habitants deviennent majoritaires, ils ont le souci de protéger l'environnement campagnard qu'ils sont venus chercher. Ils constatent aussi que l'urbanisation s'est faite à crédit et que les équipements ne suivent plus. Il faut alors décréter une pause, arrêter l'urbanisation par un POS (PLU) restrictif.

Puis les ménages périurbains arrivés par vagues en accession à la propriété demeurent sur place. La population peut diminuer et les écoles à nouveau se vider. Lorsqu'elle en prend conscience, la commune est mûre pour de nouveaux développements. Elle révisé alors son POS et ouvre de nouveaux espaces à l'urbanisation.

Cette logique sociodémographique est donc cyclique. Cependant, les communes se fixent des horizons de population et des rythmes annuels de construction. Au cours d'enquêtes, il a toujours pratiquement été possible d'obtenir une réponse à cette question, même s'il n'existait pas de documents écrits<sup>15</sup>.

### **Les logiques financières**

Les premières vagues d'urbanisation n'ont pas payé le vrai coût des équipements réclamés par des nouveaux arrivants ayant déjà pris l'habitude d'un mode de vie urbain. Les équipements ont dû être réalisés en rattrapage sur le budget municipal et en sollicitant les subventions des niveaux supérieurs.

Les communes ont réalisé assez tôt que seules celles qui bénéficient de recettes de taxes professionnelles conséquentes peuvent se payer le niveau d'équipement attendu par leurs habitants. Ces communes riches peuvent aussi se permettre un développement démographique, d'autant qu'elles réalisent déjà localement un relatif équilibre habitat-emploi.

Les autres communes dépourvues de taxe professionnelle tendent à ralentir ou arrêter leur urbanisation le temps de reconstituer leurs marges de manœuvres financières. Elles tendent aussi à orienter leurs moyens fonciers et financiers en priorité vers les zones d'activités plutôt que vers les zones d'habitat.

Mais on peut constater qu'avec le temps, cette logique financière est de moins en moins présente. Avec le progrès de l'intercommunalité et du partage de la taxe professionnelle, les communes tendent à renvoyer vers les établissements de coopération intercommunale la responsabilité des zones d'activités, ce qui permet au passage de créer des zones plus attractives pour les entreprises et fait prendre moins de risques aux petites collectivités.

D'autre part, beaucoup de petites communes semblent assumer leur fonction résidentielle et le déséquilibre habitat-emploi qui va nécessairement de pair.

Elles ont pu constater que leurs habitants ne cherchent pas nécessairement du travail sur place et acceptent de se déplacer, y compris sur de longues distances.

Enfin, dans bien des cas, la générosité des échelons supérieurs, a compensé sous forme de subventions d'équipement, les manques de ressources fiscales (les taux des subventions des départements et des régions sont souvent fixés selon des barèmes inversement proportionnels à la taille des communes).

L'ajustement s'est fait aussi par une augmentation des taux des impôts locaux mais qui est restée supportable. Il s'est fait enfin par l'acceptation d'un niveau d'équipement peu élevé.

La manière dont s'est développée l'urbanisation a aussi joué un rôle sur la santé financière des communes. Celles qui avaient à l'origine un parcellaire morcelé et de nombreux chemins de desserte n'ont pas pu récupérer les coûts d'équipement entraînés par une urbanisation diffuse. Elles se sont retrouvées ensuite dans une situation financière plus difficile.

En revanche, celles qui sont localisées dans des secteurs céréaliers remembrés, se sont développées sous forme d'opérations d'ensemble à l'initiative de lotisseurs et de promoteurs. Elles ont pu faire contribuer ces opérateurs aux coûts d'équipements, sauvegardant ainsi leur situation financière.

Les communes disposant de ressources de taxe professionnelle ont tendance à investir dans des équipements de superstructure généreusement dimensionnée. Et pour justifier l'utilisation de ceux-ci, elles acceptent plus facilement une croissance démographique que d'autres moins fortunées.

---

<sup>15</sup> [Voir ref. précédente](#)

## **Les logiques d'équipement**

Le niveau d'équipement est une notion subjective une fois que les besoins en infrastructures et en écoles ont été satisfaits. Les communes raisonnent par rapport à un certain niveau d'équipement qui correspond à la place qu'elles se donnent dans l'armature urbaine, petite ville, « bourg structurant », village assumant sa ruralité.

Par rapport à ce niveau d'équipement de référence, elles se situent elles-mêmes, soit en dessous, soit au dessus, soit à l'équilibre, et cette appréciation conditionne leur volonté de se développer ou non.

Certaines communes raisonnent par rapport à des seuils de population qui leur permettront d'obtenir un certain nombre d'équipements publics et privés. Et ces seuils une fois atteints, elles prévoient ensuite une stabilisation ou une faible croissance. Celles qui s'estiment à maturité envisagent souvent un développement de l'habitat « à équipements constants». Ces équipements constants sont en général les écoles. Le développement urbain est piloté de manière à maintenir constant le nombre de classes.

## **Les logiques de restructuration urbaine**

Dans certains cas, alors même que les autres logiques devraient amener la commune à arrêter son développement, on constate qu'au contraire elle envisage une croissance importante pour résoudre un problème de forme urbaine. Il s'agit le plus souvent, soit d'étoffer un village-rue en développant un maillage dans la partie centrale, soit de relier des quartiers excentrés en comblant les vides pour donner au périmètre urbanisé une forme plus régulière.

## **La combinaison des logiques**

Ces logiques ne sont pas mises en œuvre de manière isolée. Elles se combinent et renforcent leurs effets. Les logiques financières sont souvent liées aux logiques d'équipement et celles-ci aux logiques socio-démographiques. Si la commune a peu de ressources, elle se contentera d'un niveau d'équipement faible et ajustera sa population en conséquence. En sens inverse, une situation florissante incite à un suréquipement qui à son tour, génère un souhait de population nouvelle pour le justifier.

Les logiques prédominantes varient dans le temps, à mesure que l'aire urbaine s'étend. Dans les couronnes les plus proches, les logiques socio-démographiques tendent à prendre le pas. Une analyse de ces logiques sur une dizaine d'années (1990-2000) sur un groupe de quinze communes dans l'Essonne, montrait que les cycles démographiques étaient le facteur principal de l'attitude des mairies par rapport à l'urbanisation dans 13 communes sur les 15. Les deux autres étaient portées par des logiques de restructuration urbaine.

On constate aussi qu'avec le temps, les cycles démographiques, alternances de « stop and go», tendent à s'atténuer. Les communes essaient de lisser leur développement pour une croissance plus régulière. Il est possible que dans un même secteur, les logiques convergent alors que les cycles étaient décalés d'une commune à l'autre lorsqu'ils étaient plus accusés.

Mais avec l'épuisement des capacités en diffus (les dents creuses) qui pouvaient être le support de ce développement régulier, il faut relancer des opérations d'une certaine importance qui vont à l'encontre de ce souci de développement régulier et phasé. »

.../...

Ce chapitre nous a montré combien le foncier est un domaine extrêmement sensible qui engage une multitude d'acteurs, chaque acteur privilégiant sa propre logique au regard de ses propres enjeux. Dans le prochain chapitre nous aborderons les enjeux communs tels qu'ils sont définis par la loi S.R.U. et nous les traduirons en termes d'objectifs.

\*\*\*

## 4. LES ENJEUX DE LA MAITRISE FONCIERE

Après avoir approché la portée du facteur humain dans les enjeux spatiaux, nous allons tenter tout d'abord, de préciser la notion de suivi de la consommation d'espace.

Suivre la consommation d'espace c'est, *a priori*, être en mesure de pouvoir répondre aux problèmes des transformations d'usage de l'espace, car la connaissance et le contrôle de ce phénomène se trouvent au cœur des débats dans la loi S.R.U.

Quels sont et quels seront l'accueil des activités et le développement de l'emploi, quelles sont et quelles seront les surfaces nécessaires à la construction de logements ? Quelle est au total l'importance de l'extension des surfaces urbanisées sur les espaces agricoles, naturels et boisés ? Est-elle trop importante, peut-on la réduire, et comment ? Est-ce qu'on aménage des espaces boisés, des espaces agricoles, des parcs urbains en même temps que l'on en supprime ?

La recherche d'une maîtrise de développement urbain passe notamment par une meilleure connaissance de ces mécanismes d'évolution pour connaître sur quels facteurs, il est possible d'agir. Cette connaissance s'appuie nécessairement sur des recueils de données, des observatoires établis et mis à jour périodiquement, à intervalle régulier, qui montrent les évolutions sur de longues périodes, à l'échelle du temps urbain.

Certains recueils de données sont menés au niveau national, et le recensement général de la population établi maintenant par l'INSEE tous les ans par recensement partiel, constitue l'une des formes fondamentales des travaux de planification et d'aménagement. D'autres sont menés à l'initiative et à l'échelle communale ou départementale.

La complexification du champ de l'urbain avec l'apparition de préoccupations économiques, l'interférence de la dimension sociale, reliée à des territoires qui se superposent sans avoir forcément une unité géographique, pousse à élargir les observations.

On voit ainsi apparaître des observatoires liés à des périmètres relativement vastes (observatoires d'agglomération portant sur plusieurs thèmes) ou bien à des pratiques sociales, des comportements urbains.... Le risque est alors grand de retenir la moindre information comme significative s'il n'y a pas d'enjeu clair. **Or plus l'enjeu est flou, plus la collecte d'informations est large et difficile à maîtriser.**

### 4.1 Les enjeux de la loi S.R.U.

La collecte d'informations pour suivre la consommation d'espaces, doit pouvoir répondre à un questionnement posé par des enjeux qui auront été préalablement définis. Le code de l'urbanisme nous les fournit dans un cadre général à travers la loi S.R.U. par l'article L-121-1 du Code de l'Urbanisme.

Ces enjeux se traduisent à la fois par des besoins en terme de logements, d'activités économiques et d'emplois, notamment commerciales, d'équipements publics, de moyens de transport-circulation et stationnement et par des objectifs comme l'équilibre habitat-emploi, la mixité sociale, la préservation des espaces naturels et agricoles.

A ce stade, un rappel de cet article est utile :

*Art. L. 121-1 (L. no 2000-1208 du 13 déc. 2000, art. 1er-II) Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer:*

*1o L'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable;*

*2o La diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural, 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, notamment commerciales, d'activités sportives ou culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics, en tenant compte en particulier de l'équilibre entre emploi et habitat ainsi que des moyens de transport et de la gestion des eaux;*

*3o Une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains, la réduction des nuisances sonores, la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti, la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature.*

Il ne s'agit plus aujourd'hui de résumer l'urbanisme, comme dans les années 1960, à un certain nombre d'hectares à construire. Mais, à l'inverse, de mieux articuler entre elles les politiques sectorielles (habitat, transports, activités, services publics, commerces...) dans un projet qualitatif et une gestion économe de l'espace, qui n'est possible qu'à condition d'identifier les enjeux fonciers tout au long de la démarche, et de définir les stratégies foncières adaptées aux objectifs poursuivis.

## **4.2 Comment se traduisent les enjeux de la loi S.R.U. : en termes d'objectifs**

Un rapport de la Direction Générale de l'Urbanisme de l'Habitat et de la Construction (DGHUC)<sup>16</sup> précisait les trois principaux objectifs poursuivis à travers la loi S.R.U. :

1. Rechercher l'équilibre entre les logiques de renouvellement urbain et d'étalement urbain (principe de gestion économe de l'espace),
2. Mettre en cohérence les différentes échelles d'intervention : supra-communales, communales,... et permettre une meilleure articulation des politiques sectorielles : habitat, transport, commerces...
3. Favoriser la lutte contre les exclusions sociales et les phénomènes de ségrégation spatiale.

Pour atteindre ces objectifs, la planification urbaine est modifiée. Le SCOT remplace le schéma directeur à l'échelle de l'aire urbaine, le PLU se substitue au POS et la carte communale devient un véritable document d'urbanisme adapté aux petites communes rurales.

## **4.3 Identification des grandes problématiques foncières sous-tendues par les objectifs**

Avant de préciser quels peuvent être, les espaces observables et pourquoi, particulièrement en milieu urbain, nous allons rappeler comment pour la DGHUC se déclinent les problématiques foncières à travers le prisme des principes de la loi S.R.U.

Huit grands thèmes sont retenus par la DGHUC :

- Le développement et le renouvellement de l'habitat
- Les opérations de renouvellement urbain dans les quartiers d'habitat social
- Les opérations de requalification et de renouvellement urbain dans les quartiers anciens
- Les opérations d'extension urbaine
- Le maintien et le développement des activités économiques
- Le maintien et le développement des activités agricoles
- La préservation, la valorisation et le développement des espaces et milieux non bâtis et/ou naturel.
- Le développement des infrastructures de transport

### **Le développement et le renouvellement de l'habitat**

L'action foncière en faveur de l'habitat ne se limite pas à la recherche et à l'acquisition de nouveaux terrains à bâtir. L'entretien, la valorisation et la requalification du patrimoine bâti et non bâti existant est

<sup>16</sup> DGHUC Rapport « Prendre en compte le foncier dans les projets de territoire » mars 2004- extraits

un enjeu fort du renouvellement urbain : foncier des grands ensembles en difficulté, des friches urbaines, industrielles, commerciales ou militaires, dents creuses, centres anciens, copropriétés dégradées.

La plupart de ces espaces urbains connaissent des évolutions inquiétantes. Ils cumulent une série de handicaps économiques, sociaux et urbains qui attestent de l'obsolescence de leurs structures. Ils sont une composante non négligeable d'une politique locale de l'habitat dont la traduction foncière s'exprime à travers le volet foncier du programme local de l'habitat (art. L 302-1 du CCH).

## **Les Opérations de renouvellement urbain dans les quartiers d'habitat social**

La production par transformation (rénovation, réhabilitation, restauration) ou par création neuve de logements sociaux ou aidés, se heurte à des difficultés de mobilisation et de gestion du foncier. Elle nécessite un foncier accessible y compris dans les zones centrales à haute valeur urbaine, pour permettre la réalisation de la mixité sociale et de la diversité des fonctions urbaines.

Or, force est de constater que dans ces zones, la compétition foncière est grande avec la promotion privée. Les organismes sociaux n'ont guère les moyens d'absorber les surcoûts fonciers d'une implantation privilégiée. Les opérations ne peuvent être réalisées qu'avec l'aide de l'Etat et des collectivités territoriales qui assument tout ou partie de la charge foncière.

## **Les opérations de requalification et de renouvellement urbain dans les quartiers anciens**

Les quartiers anciens présentent une grande diversité de fonctions urbaines (commerce, logement, services, équipements publics, tourisme, patrimoine, culture et loisirs) ayant chacune des logiques propres réunies sur un même territoire dans un équilibre fragile.

La dégradation ou la valorisation d'une des fonctions a des effets d'entraînement sur toutes les autres.

Ces quartiers présentent des spécificités foncières qui accentuent leur fragilité:

- L'ancienneté du parc et des structures foncières (imbrication forte et interdépendance) entraîne des processus de dégradation physique parfois très rapides et des difficultés d'adaptation des espaces aux exigences des nouveaux modes de vie en termes de confort, de circulation et stationnement, d'espaces verts, d'équipements des logements, de bruit,...).
- La division forte du parcellaire et la multiplicité des statuts fonciers compliquent les possibilités d'intervention et réduisent leur efficacité (par exemple la difficulté à résorber l'insalubrité).
- Les phénomènes spéculatifs immobiliers et fonciers sont très importants et prennent des formes diverses : renchérissement des prix liés à des améliorations du cadre bâti, mais parfois aussi, forte baisse liée à des dégradations de l'habitat et du cadre bâti en général, exploité par ailleurs par des marchands de sommeil.

## **Les opérations d'extension urbaine**

Le développement de l'offre nouvelle de logements se fait fréquemment de façon diffuse et dispersée sur le territoire plutôt que de façon maîtrisée et structurée. Une absence de coordination intercommunale dans l'organisation du développement de l'offre foncière aboutit à une surabondance de zones futures d'urbanisation et à une concurrence entre projets.

La disparité entre la faible production de terrains à bâtir et la forte demande de production immobilière émanant de la promotion privée renforce les phénomènes de ségrégation spatiale, en rendant la construction de logements sociaux très difficile (qui peut être aggravée encore par les communes lorsqu'elles imposent la production de grands terrains à bâtir à faible densité).

En même temps, la plus grande exigence des collectivités et des usagers sur la qualité d'aménagement des terrains à bâtir dans les opérations de lotissement et d'aménagement renchérit les coûts du foncier.

## **Le maintien et le développement des activités économiques**

Le nombre important des zones d'activités (il n'est pas rare de rencontrer des départements possédant des zones d'activités couvrant leurs besoins pour plus de cent ans) et leur dispersion géographique procèdent d'une logique d'opportunité que chaque commune engage en vue de créer des emplois et d'obtenir de la taxe professionnelle, induisant une certaine compétition entre les territoires.

La prise en compte des intérêts communaux dans une stratégie jouant sur les solidarités intercommunales permet de mieux irriguer sur l'espace le tissu économique. Souvent, l'expression de l'intercommunalité se résume à une distribution inégale de l'espace économique.

Certaines communes s'approprient les activités nobles et propres, créatrices d'emplois et de valeurs, pendant que d'autres récupèrent les activités nuisantes, consommatrices d'espaces et à faible valeur ajoutée (activités polluantes, zones de dépôts et stockage...).

L'absence de coordination des projets d'aménagement et de commercialisation de zones affectées à l'implantation d'entreprises conduit à des surenchères entre collectivités au détriment d'une politique coordonnée de développement économique (risque de surproduction d'une offre foncière avec ses conséquences néfastes).

## **Le maintien et le développement des activités agricoles**

Aux raisons traditionnelles de la déprise agricole (vieillesse des exploitants,...) s'ajoutent la montée des exigences environnementales et le passage d'une pénurie de production agricole à un excédent de production, avec ses conséquences sur la politique agricole commune : quotas, jachères...

Dans ce contexte, le foncier agricole est confronté à des difficultés multiples :

- le maintien d'une pression liée à la péri-urbanisation et à la comparaison des rendements d'exploitation et des plus values foncières potentielles ;
- la persistance des difficultés de transmission des exploitations familiales et d'installation de jeunes agriculteurs sur des exploitations viables ;
- la dissociation entre certaines activités agricoles (par exemple élevage hors sols) et l'utilisation des sols (épandage des effluents) ;
- un morcellement accentué sur certains espaces à vocation agricole (forêts en particulier) ;
- l'impact fort de certaines infrastructures (transports en particulier) et d'un développement mal maîtrisé de l'habitat sur les structures agricoles induisant une fragilisation des exploitations.

## **La préservation, la valorisation et le développement des espaces et milieux non bâtis et/ou naturels**

La forte croissance de la demande d'espaces naturels porte à la fois sur la protection et le développement des milieux naturels à toutes les échelles, du local (espaces naturels de proximité) au national (parcs nationaux, grands massifs forestiers...).

A l'échelle des agglomérations, le milieu urbain est souvent dépourvu en espaces verts et naturels. Le déficit de ce foncier naturel se retrouve dans les phases d'élaboration des projets urbains, sous forme d'opérations d'aménagement ou de renouvellement urbain.

En effet dans les ZAC, par exemple, l'usage naturel (espace vert, plantation massive) est souvent traité à la marge. L'articulation entre aménagement et environnement y est délicate et, à l'arrivée, difficile à réaliser.

Au plan foncier, la nécessité d'assurer la biodiversité et la préservation de milieux naturels impose de réfléchir en termes de structuration d'un espace naturel davantage qu'en zonage strict.

## **Le développement des infrastructures de transport**

La demande croissante de mobilité des hommes comme des marchandises se traduit par un fort développement des infrastructures de transport (transports en commun, voirie, aéroports,...).

La problématique des déplacements n'est pas que quantitative, liée à l'efficacité économique, en rapport avec les niveaux d'accessibilité et la densité des différents réseaux. Elle est aussi sociale et environnementale : une réponse seulement quantitative aux besoins de mobilité et de transport peut contrarier le développement d'un territoire en négligeant la sécurité routière et la qualité de l'environnement routier et urbain en général d'une part, et en contribuant aux renforcements des ségrégations socio-spatiales d'autre part.

L'espace public des transports et des déplacements est le lieu où s'expriment les conflits d'usage entre des choix multiples : marche à pied, deux-roues, voitures, transports collectifs. Les stratégies publiques de transport doivent arrêter des choix pondérés et équilibrés entre différents modes de déplacement sur le territoire en tenant compte :

- des objectifs sociaux d'équité et de solidarité,
- des objectifs économiques, en termes d'efficacité et de rentabilité,
- des objectifs environnementaux par la valorisation des sites et des paysages, la diminution des pollutions et des risques accidentogènes. »

\*\*\*

## 5. LES CONDITIONS DU SUIVI DES ESPACES

### À ENJEUX FONCIERS

#### 5.1 Les limites de la loi S.R.U.

Dans tous les cas, le suivi de la consommation d'espace doit permettre d'éclairer la connaissance de l'offre foncière et donc en aval, les politiques du logement et de développement des activités. Il doit favoriser la coordination des planifications urbaines en s'attachant à répondre à un double questionnement à la fois quantitatif et qualitatif :

- D'une part comment mesurer de manière **quantitative** la différence entre, ce qui est planifié et ce qui est réellement consommé ainsi que la vitesse de consommation de ces espaces ?
- D'autre part comment apprécier **qualitativement** la bonne application des principes de diversité des fonctions urbaines, de mixité sociale dans l'habitat, d'équilibre entre emploi et habitat, gestion des moyens de transport et d'utilisation économe et équilibrée des différents espaces... ?

Si à la première question, il peut être répondu de manière statistique ou par superposition des cartographies réglementaires issues des révisions successives, la seconde question nécessite une élaboration plus approfondie.

En effet, la loi S.R.U. montre ses limites en ce qui concerne ses différentes composantes urbaines. Puisque si elle indique qu'il faut obtenir un urbanisme équilibré, les conditions pour y parvenir ne sont pas précisées. Toutefois dans la législation actuelle, il y a deux domaines où les conditions commencent à apparaître : la mixité sociale de l'habitat et le transport-circulation-stationnement.

- Concernant la mixité sociale, la loi S.R.U. dans son livre II, section I « *dispositions relatives à la solidarité entre les communes en matière d'habitat* » prescrit pour les communes insérées dans des agglomérations de plus de 50 000 habitants au moins 20% de logements locatifs sociaux, sous peine de sanctions financières.

- Concernant les transports, la circulation et le stationnement, la LOTI (loi d'orientation sur les transports intérieurs) complétée par les lois relatives à l'air et à l'utilisation rationnelle de l'énergie, de même par la loi S.R.U., a défini les conditions de la politique dans ce domaine.

Elles donnent lieu à divers types de documents : à grande échelle, à des schémas de développement de transports et à des schémas directeurs d'infrastructures, et, au niveau d'un périmètre urbain couvrant une ou plusieurs communes adjacentes, à un plan de déplacement urbain.

#### 5.2 La dimension géographique de l'observation

Cette seconde question sur l'aspect qualitatif, appelle une démarche particulière car il convient en premier lieu de qualifier des espaces en fonction d'une thématique appropriée déclinée selon des thèmes comme la diversité et la mixité mais aussi de montrer la répartition de ces espaces dans un périmètre géographique déterminé. Cela afin de pouvoir apprécier, en concertation entre les services de l'Etat, les collectivités territoriales et les professionnels, le respect des grands équilibres et de l'utilisation économe de ces mêmes espaces pour, *in fine*, éclairer au mieux les futures hypothèses de révision des documents d'urbanisme.

Pour réaliser une telle analyse spatiale, il faut observer le territoire non seulement de façon aveugle à l'aide de la méthode statistique mais aussi dans sa dimension géographique c'est-à-dire en utilisant l'outil Système d'information Géographique (SIG) afin de pouvoir apprécier les équilibres

dans l'espace des différentes composantes économiques et sociales. Nous verrons également que certaines enquêtes de terrain peuvent s'avérer utiles.

### 5.3 L'urbanisme se prévoit et ne se subit pas

Alors, pour suivre la consommation d'espace faut-il se satisfaire d'enregistrer les changements de type réglementaire, ou bien doit-t-on penser les espaces de telle sorte qu'ils permettent des analyses et des comparaisons plus fines ? Une réponse est donnée dans l'introduction de l'article L.121-1 du code de l'urbanisme :

« *Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales **déterminent les conditions permettant d'assurer...*** ».

Dans cette introduction, l'idée du législateur, que les documents d'urbanisme « déterminent les conditions », sous-tend clairement que l'urbanisation se prévoit et ne se subit pas et que cette dernière doit être envisagée dans une démarche de programmation et de pilotage à l'échelle du temps urbain, c'est-à-dire largement en amont.

En effet, une absence de programmation suffisante risquerait de remettre en cause les grands équilibres cités plus haut, pire, d'accentuer des déséquilibres existants, ce qui aurait pour conséquence des dysfonctionnements graves, tant au niveau du bassin de vie que de la commune.

### Pilotage et programmation : un enjeu d'équilibre

Or, c'est tout l'enjeu de l'observation que d'éclairer suffisamment tôt, le pilotage des futurs programmes d'urbanisation. L'observation devra surtout répondre à des enjeux d'équilibre dans la programmation et penser en terme de projets, c'est-à-dire se donner des moyens de recherche et d'analyse.

Mais observer, demande des moyens financiers et humains d'autant plus importants que l'on descendra finement dans l'observation. Aussi, pour suivre la consommation d'espace, il faut d'abord comprendre pourquoi on observe certains espaces plutôt que d'autres, saisir l'objectivité de ces choix, enfin, tenter de proposer une typologie économe.

### 5.4 Que faut-il observer et pourquoi ?

Observer c'est faire l'état des lieux, déceler les atouts et relever les manques pour **éclairer au mieux les futures hypothèses de révision** des documents d'urbanisme. Pour cela, il faut classer et qualifier des données observables et montrer le sens qui les rattache à leur fonction urbaine.

Arriver à une classification des espaces pour mesurer leur consommation demandera en premier lieu de définir les grands domaines indispensables à la vie de la cité et/ou ceux dont l'urbanisation est consommatrice.

Pour approcher une première typologie des espaces à enjeux, nous nous appuyerons largement sur les travaux de Jacques Lécureuil, architecte urbaniste des villes nouvelles françaises<sup>17</sup>.

Ses travaux portent avant tout sur des territoires à forte densité de population. Ils restent néanmoins particulièrement utiles pour proposer une méthodologie déclinable sur des zones moins denses.

\*\*\*

---

<sup>17</sup> Jacques Lécureuil « La programmation urbaine » éditions du Moniteur 2003

## **6. TYPOLOGIE DES ESPACES**

### **À ENJEUX FONCIERS ET OBSERVATION**

Dans ce chapitre, nous déclinerons par type de planification les principaux espaces à enjeux fonciers. A partir de la « programmation urbaine » nous tenterons d'appréhender ce qu'il faut observer en préalable, pour éclairer au mieux les futures hypothèses de révision des documents d'urbanisme.

Ainsi, l'observation devra répondre de manière transversale, à la préparation de trois types de programmation urbaine :

- 1) La programmation dans la planification à long terme comprenant :
  - La programmation relative aux schémas de cohérence territoriale et aux schémas de secteur
  - La programmation relative aux plans locaux urbains et aux cartes communales
  - La programmation relative au transport – circulation – stationnement
- 2) La programmation dans la planification à moyen terme
- 3) La programmation dans la planification à court terme

### **6.1 La programmation dans la planification à long terme**

#### **6.1.1 La programmation relative au SCOT**

Ce type de planification porte sur une aire urbaine plus large qu'aux autres stades et par conséquent sur une gamme plus diversifiée de fonctions urbaines : habitat, activités économiques, équipements collectifs, transports, réseaux techniques, espaces verts...

Ce stade est sans conteste le plus important au regard de la cohérence urbaine car il met en jeu les interrelations entre les différentes fonctions urbaines.

Il doit donc définir d'une façon assez complète et cohérente, les principaux éléments du contenu futur de l'urbanisation et les emprises de terrains nécessaires.

Nous y trouverons cinq principaux domaines en interrelation :

- Les logements
- Les entreprises publiques et privées
- Les équipements collectifs privés
- Les équipements collectifs publics
- Les infrastructures de transport – circulation - stationnement

Pour assurer une cohérence générale de toutes ces fonctions, la programmation urbaine est donc essentielle.

##### **6.1.1.1 Observer l'équilibre : population – logements et les activités économiques - emplois**

Si la notion d'équilibre n'est pas à proprement parlé un espace physique observable, il met néanmoins en jeu des espaces qui le sont ainsi que des notions de densité que l'on peut également observer.

Ainsi, en matière de population logements et d'activités économiques/emplois, il convient de vérifier si les capacités d'accueil, en logements et en activités économiques, sont cohérentes entre elles et réalistes.

Cohérentes car elles doivent respecter un équilibre entre emploi et logement.

Réalistes, car elles doivent correspondre dans le cadre d'une programmation, à des rythmes d'implantation compatibles avec le marché pour ne pas surestimer les besoins de l'aménagement à la fois en espace et en investissement.

Cela suppose notamment en premier, de prendre en considération la différenciation des densités d'habitat dans les premières et celle des densités d'emplois par hectare suivant les types d'activité dans les secondes. En second lieu, il convient d'évaluer les emplois induits par l'habitat.

S'agissant d'emplois, une distinction doit être opérée entre différentes catégories d'activités :

- Les activités non induites par la population locale, à savoir la production industrielle et artisanale, le commerce de gros et les services privés (hors équipements collectifs) ;
- Les activités non induites publiques que sont les administrations (à distinguer des équipements collectifs publics) ;
- Les services induits privés ;
- Les équipements collectifs publics et privés

En effet, l'observation et donc le nombre des emplois dans ces diverses catégories diffèrent sensiblement<sup>18</sup>.

### **6.1.1.2 Observer les administrations publiques**

Il faut remarquer que la programmation des administrations publiques, n'est pas directement liée à la population nouvelle prévue dans les SCOT. En effet, tout d'abord, leur implantation dépend d'une décision de l'autorité publique. Ensuite, les administrations s'insèrent en principe dans une armature générale des administrations d'Etat et des administrations territoriales comportant une cascade d'échelons au niveau national, régional, départemental et local.

Les sièges de ces échelons administratifs s'implantent généralement aux « chefs lieux » de ces échelons. Les administrations sont aussi consommatrices d'espace non seulement en terme de bureaux mais également en terme de logements. En effet, l'administration ne recrute que partiellement sur place ses agents.

D'un autre côté, compte tenu du contexte de restructuration des administrations et notamment en milieu rural, limitation des gendarmeries, trésoreries générales, restructuration de la poste voire EDF-GDF, casernes... il faudra dans le même temps suivre les disparitions d'emplois et donc la vacance d'espaces publics et privés.

L'observation des administrations publiques, outre la question de l'espace occupé ou laissé disponible, doit s'intéresser au statut juridique du bien (domaine public de l'Etat ou domaine privé de l'Etat) car les procédures applicables en cas de changement de statut, diffèrent<sup>19</sup> C'est notamment le cas dans le cadre de la décentralisation.

### **6.1.1.3 Observer les emplois induits par la population**

Une population crée quasi automatiquement un certain nombre d'emplois. Il est important de pouvoir les évaluer non seulement en terme d'espaces consommés mais aussi nous permettre de vérifier les déséquilibres éventuels emplois – logements.

Ces emplois sont de trois types :

- Les services privés divers, par exemple les entreprises artisanales telles que garages ou ateliers de reprographie, banques, agences de voyages, cafés, restaurants ou autres établissements de loisirs ;
- Les commerces de détail ;
- Les équipements collectifs publics tels que écoles, centres culturels, bureaux de poste, poste de police, mairies, etc. ;

---

<sup>18</sup> (Voir annexe 3 : [Taux moyen d'emplois induits - Taux moyen d'emploi par unités de surface - Correspondance entre densités nettes et densités brutes - Emprises utiles](#))

<sup>19</sup> (Voir annexe 4 : [tableau de synthèse des procédures domaniales](#))

D'une façon générale, les services induits privés occupent 40 à 80 emplois par hectare. Ils se répartissent à raison de 50 % en zones d'activités et 50% en accompagnement de l'habitat. Il convient donc d'intégrer ces derniers dans le calcul des densités brutes.

Les centres commerciaux et les équipements collectifs publics font l'objet d'une classification particulière.

#### **6.1.1.4 Observer le logement**

La programmation en matière de logement, constitue l'objet principal de la planification. L'objectif total de logements étant déterminé, la superficie se calcule à partir d'un choix de densité brute d'habitat. Comme il existe une correspondance entre densité nette et densité brute, sous l'angle de la planification à long terme, on pourra se contenter éventuellement d'observer des espaces pour quatre morphologies types, de logements : individuel, mixte, collectifs peu denses, collectifs denses.

Ce qui pourra être apprécié à ce stade de l'observation, c'est principalement la répartition équilibrée des populations dans l'espace grâce à l'étude des densités. Indirectement, on pourra approcher la diversité des fonctions urbaines, la satisfaction des besoins présents en matière d'habitat, d'activités économiques, notamment commerciales, d'activités sportives ou culturelles et la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation.

#### **6.1.1.5 Observer les grands équipements collectifs**

Il est important de mener des observations et des études sur l'armature générale des grands équipements collectifs car l'aire de desserte peut dépasser le périmètre du SCOT comme par exemple : un lycée, un hôpital, un grand centre commercial, une université, un parc de loisir...

Ces observations doivent inclure également les équipements de moins grande consommation spatiale mais toujours de large desserte comme les centres de secours, casernes de pompiers, tribunaux, services administratifs départementaux...

En effet, l'observation de l'armature générale relative aux grands équipements collectifs est indispensable pour :

1. S'assurer qu'avec l'apport de population nouvelle, les populations du secteur large disposeront encore de capacités suffisantes.
2. Pouvoir prévoir des localisations cohérentes de nouveaux équipements et non pas rechercher une localisation dans l'urgence suivant les seules opportunités foncières.
3. Saisir l'opportunité de développements urbains planifiés pour prévoir l'implantation de certains grands équipements qui feraient défaut dans le secteur élargi.

Il est important également de distinguer les grands équipements privés des grands équipements publics, car leur logique d'implantation dans la ville n'est pas la même.

Parmi les équipements privés il faudra distinguer les centres commerciaux des autres types d'équipements car les premiers ont besoin de se regrouper pour développer des synergies entre eux. Parmi les équipements privés autres que les centres commerciaux, on peut distinguer ceux qui correspondent à des équipements publics analogues, cliniques, lycées privés, patinoire et ceux qui n'ont pas d'équivalent comme un complexe de salles de cinéma, commercial ou un parc à thème.

#### **6.1.1.6 Observer les centres commerciaux**

L'importance de l'aire de chalandise est l'élément déterminant qui amène à faire une distinction entre trois échelons dans l'armature commerciale urbaine : Le centre commercial secondaire, le centre commercial principal et un troisième type qui comprend principalement l'hypermarché et les magasins d'usines.

Ces trois types de commerces, bien que jouant des rôles différents remplissent des fonctions indispensables dans la vie des quartiers ou de la cité en général. Il est donc important de suivre leur développement et leurs besoins d'espaces.

Le centre commercial secondaire non individualisé dans les documents de planification à long terme mais seulement dans ceux de la planification à moyen terme, se situe au niveau d'un quartier d'une grande ville ou d'une petite commune. Il dessert 1500 à 3000 logements soit 5000 à 10000 habitants.

Il est constitué de commerces courants souvent regroupés sous la forme d'une supérette. Si l'on inclut surface utile et desserte, un centre commercial secondaire consomme entre 4500 et 9000 m<sup>2</sup>.

Le centre commercial principal se situe à l'échelle d'une population plus importante de l'ordre de 15000 à 20000 habitants. Sa consommation d'espace sera de l'ordre de 2 à 4 ha.

Alors que les magasins d'usines peuvent consommer des espaces très variables, l'hypermarché réclamera quand à lui entre 2 et 7 hectares. Ces grandes surfaces requièrent généralement une aire de chalandise regroupant 50000 à 60000 habitants.

### **6.1.1.7 Les équipements publics**

A l'échelle de la planification à long terme la programmation porte sur des équipements de niveau intercommunal voire départemental ou régional. Nous nous attacherons donc à comprendre ce qu'il faut observer pour répondre à la problématique posée par quatre principaux domaines :

- Le domaine scolaire
- Le domaine sportif
- Le domaine sanitaire
- Le domaine administratif

#### **Le domaine scolaire**

Il faut d'abord rappeler que depuis 1987-88, les établissements de second degré, lycées d'enseignement général, d'enseignement techniques et d'enseignement professionnel ont été regroupés en un seul type d'établissement, le lycée polyvalent. Mais pour des raisons techniques on constate une tendance à distinguer deux types d'établissement, le lycée d'enseignement général et tertiaire et le lycée d'enseignement général et industriel.

Pour se rendre compte si les urbanisations à venir vont nécessiter la réalisation de nouveaux lycées, il faut raisonner dans le cadre des « districts scolaires » au niveau du rectorat. Ces districts comportent chacun plusieurs communes qui peuvent dépasser la simple zone du SCOT prévu. La programmation va donc consister à faire des projections d'effectifs dans l'ensemble du district scolaire. Pour cela il y a deux méthodes.

La première consiste à simuler l'évolution des élèves à partir des effectifs constatés en appliquant un taux de redoublement ou de changement d'orientation. C'est la méthode employée par le rectorat et l'inspection académique. Cette méthode n'est applicable que dans les secteurs à faible développement urbain car elle ne prend en considération que les élèves des logements préexistants. Elle est donc difficilement applicable sur le long terme.

La seconde méthode établit dans le cadre du district scolaire, des échéanciers d'occupation de logements pour chacun des ensembles de logements qui se réaliseront à des périodes différentes pendant la durée du SCOT, en cumulant chaque année la somme des logements occupés.

#### **- A ce stade que faut-il observer ?**

Si la première méthode ne fait appel qu'aux statistiques du rectorat, la seconde plus adaptée à une programmation à long terme demandera d'une part de recenser les prévisions de constructions sur la zone et d'autre part de situer leur répartition dans l'espace de même, de préciser leur densité afin de faciliter au mieux les accès aux éventuelles créations de nouveaux établissements..

En ce qui concerne les emprises de terrains à réserver, il n'y a pas de recommandation en la matière. La région Ile de France s'est fixé en pratique une norme de 20 m<sup>2</sup> par place d'élève. Il faut cependant noter que les lycées d'enseignement général et industriel occupent une surface plus importante du fait de larges ateliers et que certaines contraintes fonctionnelles liées à la localisation doivent être prises en compte.

En effet, l'aire de recrutement pour ces lycées est souvent départementale. Aussi est-il nécessaire d'assurer une bonne desserte de ce type de lycée par les réseaux de transport en commun.

## **Les équipements sportifs liés aux lycées**

Depuis l'instauration de la « politique unique des équipements sportifs », dans les années 70, il n'y a plus d'installations sportives réservées aux établissements scolaires. Ces installations occupent une surface de terrain assez conséquente, aussi faut-il vérifier qu'elle est suffisante et prévoir la réservation de leur emprise dès le stade du SCOT et leur localisation car des contraintes fonctionnelles doivent être prises en considération. En effet, les élèves se rendent généralement à pied aux installations sportives, aussi est-il recommandé qu'elles ne soient pas distantes de plus de 400 à 500 m du lycée.

## **L'hôpital général de court séjour**

La composition de base d'un hôpital général comprend trois spécialités : médecine, chirurgie et gynécologie obstétrique. La création de lits nouveaux est depuis la loi du 31 décembre 1970, strictement réglementée. Cette loi a instauré le principe de la « carte sanitaire ».

Ces cartes sont publiées par les directions régionales de l'action sanitaire et sociale. Elles définissent pour chaque secteur des indices maximaux de besoins en lits hospitaliers pour 1000 habitants. Il faudra comparer ici des capacités maximales admissibles avec les capacités existantes.

En terme d'emprise de terrain, des normes assez anciennes (1969) avaient été fournies par l'Institut d'aménagement de la région parisienne. Elles sont à actualiser mais méritent d'être rappelées.

Les contraintes fonctionnelles sont liées principalement à l'accès par les ambulances pour les urgences, qui doit être très rapide, et pour les visiteurs la présence à proximité de lignes de transport en commun.

## **Le domaine administratif**

La programmation à long terme prend en compte plusieurs types d'équipements :

- Le commissariat de police
- Le centre de secours et d'incendie
- La gendarmerie
- La recette-perception
- Et sur un autre plan, l'Agence pour l'emploi

Les informations à recueillir, outre les localisations dans l'espace et les zones d'intervention, seront liées à des contraintes. Par exemple, la doctrine actuelle en matière de police d'Etat va dans le sens d'un accroissement de la mobilité des brigades.

C'est pourquoi, en zone urbaine, deux types d'équipements apparaissent : le commissariat central et le simple bureau de police. Ainsi les contraintes fonctionnelles de localisation seront liées dans le premier cas à un réseau de voies de circulation rapide et dans le second à une position centrale dans la commune.

En ce qui concerne l'Agence pour l'emploi qui reçoit une population précaire grandissante, il importe de mesurer si elle a et/ou aura une capacité d'accueil suffisante en terme de locaux et de places de parking et si l'Agence est bien desservie par le réseau de transport en commun.

Par ailleurs, nous l'avons dit plus haut, l'observation devra considérer, compte tenu du contexte de restructuration des administrations et notamment en milieu rural, (limitation des gendarmeries, trésorerie générales, restructuration de la poste voire EDF-GDF, casernes...) les espaces laissés vacants, publics comme privés comme par exemple le logement des familles.

## **6.1.2 Observations relatives aux PLU et aux cartes communales**

### **6.1.2.1 Les PLU**

En dehors, de la mixité dans le logement et d'un système de transport - circulation – stationnement qui doit respecter le PDU, la réglementation en matière de PLU, comme pour les SCOT se contente d'énumérer les composantes urbaines sans pour autant énoncer les principes qui président à leur équilibre :

**Art. L. 123-1 du CU** Les plans locaux d'urbanisme exposent le diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et précisent les besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services...

«Les plans locaux d'urbanisme comportent un règlement qui fixe, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durable, les règles générales» et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés à l'article L. 121-1, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire, délimitent les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger et définissent, en fonction des circonstances locales, les règles concernant l'implantation des constructions.

A ce titre, ils peuvent: (...)

13o Fixer un ou des coefficients d'occupation des sols qui déterminent la densité de construction admise (...)  
Décret d'application du 9 juin 2004

**Art. \*R. 123-3** Le projet d'aménagement et de développement durable définit, dans le respect des objectifs et des principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1, les orientations d'urbanisme et d'aménagement retenues par l'ensemble de la commune, (...)

**Art. \*R. 123-5** Les zones urbaines sont dites «zones U.» Peuvent être classés en zone urbaine, les secteurs déjà urbanisés et les secteurs où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter.

**Art. \*R. 123-6** Les zones à urbaniser sont dites «zones AU». Peuvent être classés en zone à urbaniser les secteurs à caractère naturel de la commune destinés à être ouverts à l'urbanisation

Lorsque les voies publiques et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone, les orientations d'aménagement et le règlement définissent les conditions d'aménagement et d'équipement de la zone. Les constructions y sont autorisées soit lors de la réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble, soit au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone prévus par le projet d'aménagement et de développement durable et le règlement (...)

L'observation doit donc différencier deux types de zones urbanisables : les zones « U » et « AU ».

Dans les premières, il faudra considérer si des constructions supplémentaires sont possibles et vérifier si des équipements publics font défaut. Dans les secondes où pourront être réalisées ultérieurement des opérations d'ensemble de type ZAC, lotissements ou des constructions « en diffus » au fur et à mesure de la réalisation des équipements publics, il faudra regarder les prescriptions du SCOT et les types d'opérations d'ensemble projetées.

### 6.1.2.2 Les cartes communales

Par rapport aux PLU, les cartes communales sont souvent dites « en noir et blanc » car elles différencient essentiellement les zones urbanisables de celles qui ne le sont pas. De même, elles se réfèrent à l'article 121-1 qui ne prévoit que l'énumération des composantes urbaines.

**Art. L. 124-2** Les cartes communales respectent les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1.

Elles délimitent les secteurs où les constructions sont autorisées et les secteurs où les constructions ne sont pas admises, à l'exception de (L. no 2003-590 du 2 juill. 2003, art. 34-III) «l'adaptation, du changement de destination, de la réfection ou de» l'extension des constructions existantes ou des constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs, à l'exploitation agricole ou forestière et à la mise en valeur des ressources naturelles. (...)

Elles doivent être compatibles, s'il y a lieu, avec les dispositions du schéma de cohérence territoriale, du schéma de secteur, du schéma de mise en valeur de la mer, de la charte du parc naturel régional, ainsi que du plan de déplacements urbains et du programme local de l'habitat.

### 6.1.2.3 Observations spécifiques aux zones « U »

En premier lieu, il s'agit de savoir si ces zones comportent un gisement supplémentaire en logements et/ou en activités économiques et de traduire cette éventuelle nouvelle capacité d'accueil en terme de densité maximale de construction sur l'îlot.

En second lieu, il faut pouvoir déterminer si des équipements publics font défaut et s'il existe pour leur future réalisation des « emplacements réservés »<sup>20</sup>

### **Observations relatives aux logements et aux activités**

La programmation nous propose de suivre 4 étapes qui vont se traduire pour nous, par 4 types d'observations :

- La première consiste à établir un état des lieux précis par îlot.
  - Population existante
  - Nombre de logements
  - SHON construite
  - Nombre d'emplois
  - Surface de chaque îlot
- La deuxième consiste à effectuer un recensement de la capacité maximale d'accueil des établissements scolaires, car c'est avec ce type d'établissement que l'on peut déterminer assez rigoureusement la capacité d'accueil en logements.
- La troisième consiste à déterminer le potentiel maximal de desserte en logements des réseaux (extérieurs aux îlots) en eaux usées, eaux pluviales, eau potable, électricité, gaz etc....
- La quatrième consiste à traduire ces diverses capacités d'accueil en terme de densité de construction (COS)<sup>21</sup>.

Cette démarche programmatique de détermination du COS sur îlot en zone « U » correspond à l'application stricte du code de l'urbanisme. En réalité, les communes se réfèrent souvent à d'autres critères moins objectifs comme les droits et intérêts des propriétaires, l'incitation ou la dissuasion à la constructibilité, l'architecture urbaine ou encore les catégories de populations recherchées.

### **Observations relatives aux équipements collectifs**

Il s'agit de savoir si la gamme des équipements de niveau communal, et non intercommunal car cela entre davantage de l'observation au niveau du SCOT, est complète.

Le tableau suivant nous donne un certain nombre d'indications sur les types d'équipements les plus usuels que l'on retrouve, généralement en exemplaire unique, au niveau de la commune.

.../...

---

<sup>20</sup> *(Voir annexe 5 sur les emplacements réservés)*

<sup>21</sup> *(Voir annexe 6 précisions sur le COS)*

**TABLEAU des types d'équipements collectifs courants et emprises**

<b>Types d'équipements collectifs courants</b>	<b>fonction</b>	<b>Capacité</b>	<b>surface de terrain</b>	<b>contraintes fonctionnelles liées à la localisation</b>
<b>Centre culturel (1)</b>	bibliothèque médiathèque, Salles de spectacles, Conservatoire de musique et de danse	commune moyenne	2500 à 4000 m <sup>2</sup> y compris le stationnement	pour des questions d'attractivité il est souhaitable qu'il se situe dans une zone à forte attractivité piétonnière
<b>Centre de loisirs d'enfants</b>	accueil d'enfants d'environ 10 ans le mercredi ou pendant les congés de courte durée	commune moyenne, une centaine d'enfants	3500 à 4000m <sup>2</sup> possibilité de réduction à 1500m <sup>2</sup> si une aire de jeux engazonnée est à proximité directe	souhaitable que ce type d'équipements se situe à proximité de terrains sportifs accessibles à cette catégorie d'âge
<b>Centre socio sanitaire</b>	accueil des parents et petite enfance : assistance familiale, protection maternelle et infantile, garde d'enfants (crèche familiale, halte garderie) auxquels peut s'ajouter l'information et la formation (planning familial, économie familiale, permanence CAF)	commune moyenne	1700 et 2200 m <sup>2</sup> y compris le stationnement	Ce type d'équipement peut être utilisé par des parents qui déposent leurs enfants à la crèche ou la halte garderie il y a donc nécessité de réseaux de transport à proximité
<b>Hôtel des postes (2)</b>	fonctions de réception distribution du courrier et les fonctions financières (l'initiative de création appartient au ministère des PTT)	au moins 10000 habitants	2000 à 2500 m <sup>2</sup> y compris le stationnement de service 4 ha comprenant une piste de course de 400 m, un terrain de football, rugby des aires de concours saut, une tribune et vestiaires douches, un terrain de football d'entraînement	de préférence en centre ville
<b>Stade municipal</b>	entraînement des clubs de football, rugby et athlétisme, organisation de compétitions locales	commune moyenne		localisation de préférence loin des habitation : nuisances sonores
<b>Cimetière</b>	base de calcul de l'ordre d'une tombe pour 5 habitants		5 m <sup>2</sup> par tombe	la localisation d'un cimetière est lié à des contraintes très fortes, résultat de l'analyse hydrogéologique: remontée d'eau et protection des captages d'eau potable

Source Jacques Lécureuil

(1) des normes assez précises sont fournies par la direction du livre au Ministère de la culture (1976), si l'on y ajoute une surface complémentaire de médiathèques, ces normes préconisent une SHON :

- Pour une commune de 5000 habitant, de 800m<sup>2</sup>
- Pour une commune de 20000 habitant, de 1500m<sup>2</sup>

(2) L'armature générale des postes comporte 3 niveaux d'équipements

- Au niveau du départemental, le centre de tri
- Au niveau des communes d'au moins 10000 habitants, le bureau distributeur avec fonction de réception distribution du courrier et les fonctions financières
- Au niveau des petites communes ou des quartiers excentrés, un guichet annexe

### **Observations relatives au transport – circulation – stationnement :**

La LOTI<sup>22</sup> modifiée par la loi du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie et par la loi S.R.U. fait obligation de définir au niveau communal ou intercommunal, parallèlement au SCOT et au PLU, une politique globale du transport – circulation – stationnement des personnes et des marchandises, se traduisant principalement par des PDU.

La définition de cette politique globale nécessite des études qui partent de données de localisation spatiale des autres fonctions urbaines : logement, activités économiques, équipements collectifs...

Pour réaliser ces études il faut connaître, à l'aide de données existantes ou à réaliser et d'enquêtes de terrain, un certain nombre de paramètres qui permettront de bâtir des hypothèses de répartition modale entre les différents moyens de déplacement (collectif, individuels, deux roues, à pied...) ou bien de les actualiser.

Pour réaliser ces études il faudra donc connaître :

- 1) Les éléments d'occupation du sol
  - Habitat, population active et non active au lieu d'habitation
  - Activités, nombre d'emplois
  - Centres urbains, grands équipements collectifs...
  
- 2) Le nombre des déplacements des habitants et des marchandises sur les différents itinéraires, origine- destination aux jours et heures de pointe et pour des motifs de déplacement aller retour de type :
  - Domicile, travail
  - Domicile, centre urbain
  - Domicile, équipements collectifs, etc.

Ce type de questionnement qui est une des composantes essentielles de la loi S.R.U., ne fait pas directement référence à la consommation d'espaces, sinon à aménager des voiries existantes ou à créer de nouvelles places de stationnement. En revanche, la connaissance de la répartition spatiale des différents espaces et l'appréciation de leurs densités en terme de population, s'avère être un préalable indispensable.

.../...

---

<sup>22</sup> loi d'orientation sur les transports intérieurs

## 6.2 La programmation dans la planification à moyen terme

La planification à moyen terme concerne des opérations qui s'inscrivent dans trois cadres réglementaires distincts :

- La restauration immobilière
- Le lotissement
- La zone d'aménagement concertée (ZAC)

### 6.2.1 La restauration immobilière

La restauration immobilière est définie dans le code de l'urbanisme (art. L-314-4) comme comportant un certain nombre de travaux. Elle est donc principalement de nature architecturale et concerne les zones « U ».

Néanmoins, en dehors de la programmation financière ou du relogement des personnes et des « activités » en cas d'expropriation ou d'exercice du droit de préemption, l'observation portera sur la localisation des périmètres de rénovation urbaine, de restauration immobilière, de résorption de l'habitat insalubre ou encore des secteurs sauvegardés.

**Art. L. 314-4** *Si les travaux ne nécessitent pas l'éviction des occupants, ceux-ci ont droit au maintien sur place dans les conditions ci-après :*

*Selon la nature des travaux, et sous réserve d'un préavis de trois mois, les occupants sont tenus soit d'évacuer la partie des locaux intéressée par lesdits travaux, soit de permettre l'accès du local et d'accepter notamment le passage des canalisations ne faisant que le traverser.*

*Pendant la durée des travaux, le loyer est, s'il y a lieu, réduit dans les conditions définies au deuxième alinéa de l'article 1724 du Code civil. La réduction du loyer est à la charge de la personne publique qui a pris l'initiative des travaux. En cas d'expropriation ou d'exercice du droit de préemption dans le cas visé à l'article L. 213-5, un nouveau bail doit être proposé aux occupants. Ce bail doit permettre, le cas échéant, la poursuite des activités antérieures.*

*Art. L. 313-1 Des secteurs dits «Secteurs sauvegardés», lorsque ceux-ci présentent un caractère historique, esthétique ou de nature à justifier la conservation, la restauration et la mise en valeur de tout ou partie d'un ensemble d'immeubles (L. no 2000-1208 du 13 déc. 2000, art. 26) «bâties ou non», peuvent être créés et délimités :*

### 6.2.2 Le lotissement

Le lotissement (R. 315-1 du CU) consiste en « (...), toute division d'une propriété foncière en vue de l'implantation de bâtiments qui a pour objet ou qui, sur une période de moins de dix ans, a eu pour effet de porter à plus de deux le nombre de terrains issus de ladite propriété. (Décr. no 86-517 du 14 mars 1986) ».

Il vise la réalisation de constructions nouvelles, de type industriel ou pavillonnaire.

### 6.2.3 La ZAC

**Art. L. 311-1** *Les zones d'aménagement concerté sont les zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés.*

*(L. no 2000-1208 du 13 déc. 2000, art. 7, 1o) «Le périmètre et le programme de la zone d'aménagement concerté sont approuvés par délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale.*

*«Sont toutefois créées par le préfet, après avis du conseil municipal de la ou des communes concernées ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, les zones d'aménagement concerté réalisées à*

*l'initiative de l'État, des régions, des départements ou de leurs établissements publics et concessionnaires et les zones d'aménagement concerté situées, en tout ou partie, à l'intérieur d'un périmètre d'opération d'intérêt national. «Une même zone d'aménagement concerté peut être créée sur plusieurs emplacements territorialement distincts.»*

Le plus souvent ce seront soit des lotissements et des ZAC d'habitat, comportant des logements pour les premiers et l'association de logements et équipements collectifs pour les seconds, soit des ZAC d'activités industrielles et artisanales.

*Dans les centres urbains, les ZAC seront plus hétérogènes car associant logements, équipements collectifs, activités servicielles publiques et privées.*

Les ZAC sont donc des opérations plus diversifiées et nécessitent l'élaboration de programmes précis.

## **6.2.4 Classification et observation**

Pour observer ces types d'opérations sous l'angle des grands équilibres et de la diversité, nous les ramènerons aux fonctions qu'elles sous-tendent :

- L'activité économique
- Le logement
- Les équipements collectifs
- Le transport – circulation - stationnement

### **6.2.4.1 Observation et contenu des études de programmation des ZAC**

En pratique les études de ce type d'opération doivent définir très précisément les composants. Outre ce qui est nécessaire, le bilan prévisionnel et s'il s'agit d'une ZAC de logements, d'en connaître exactement le contenu, les données d'observation porteront sur la nature, quantité, dimensionnement, Shon construite, emprise de terrain et caractéristiques de fonctionnement ayant une influence sur la localisation.

#### **6.2.4.1.1 L'activité économique**

On pourra distinguer trois grands types d'activités économiques apparaissant dans les ZAC :

- Les ZAC d'activités industrielles
- Les ZAC de centre urbain
- Les ZAC d'activités très spécialisées de type « parcs d'affaires »

#### **- Les ZAC d'activités industrielles**

Les ZAC d'activités industrielles pures destinées à l'installation d'entreprises industrielles ou artisanales et à l'installation d'entrepôts de commerce de gros et de transport.

Il faut cependant signaler que depuis peu sont apparues, notamment le long des axes routiers, des fonctions commerciales de type « discount ».

En général, c'est le réseau de circulation qui va déterminer des limites de zones, de profondeur variable, pour accueillir un éventail d'entreprises différenciées. Les lots ne sont pas délimités au départ mais au fur et à mesure de la commercialisation. Or il se peut que la commercialisation ne soit pas toujours adaptée à la demande ce qui oblige après coup, à modifier le réseau d'infrastructure et les voies, voire à les démolir. Ces dysfonctionnement et retards risquent de remettre sensiblement en cause le bilan. Par ailleurs, cette improvisation a peu de chance de faire correspondre les capacités d'emplois de la ZAC avec les objectifs des documents d'urbanisme à long terme (SCOT, PLU) pour lesquels, le dossier de ZAC doit être compatible.

L'observation en amont devra porter autant sur l'existant que sur la demande potentielle du marché, afin d'obtenir des indications sur :

- La nature possible des implantations
- La taille des lots

- Les rythmes annuels de commercialisation
- Une vérification en terme d'équilibre habitat-emploi
- Une vérification en terme d'équilibre financier pour les CT et l'administration
- Les caractéristiques de circulation requises par les entreprises

#### **- Les ZAC de centre urbain**

Les ZAC de centre urbain qui comportent des entreprises servicielles privées et publiques, associées à des équipements publics et du logement. Là aussi, des insuffisances sont observées dans l'étude de ces ZAC, en particulier pour le programme d'activités qui correspond rarement au marché et l'emprise de terrain. Comme précédemment, une démarche en amont semble nécessaire.

#### **- Les ZAC d'activités très spécialisées de type « parcs d'affaires »**

Il en va de même pour les ZAC d'activités très spécialisées de type « parcs d'affaires » accueillant généralement des entreprises « high tech », des sièges sociaux d'entreprises, laboratoires de recherche ou entreprises à haute valeur ajoutée. Il faut noter que ce type d'entreprise demande une approche environnementale de qualité, liée à l'image qu'elles désirent se donner (faible densité, environnement très paysager des constructions, voire aussi proximité de parcours sportifs près d'un cours d'eau).

Les réserves nécessaires d'emprises de terrain pour ces entreprises varient entre 0,2 et 1 ha.

### **6.2.4.1.2 Le logement**

La réalisation de logements peut se faire dans trois cadres administratifs différents :

- Les constructions isolées
- Les lotissements d'habitat
- Les ZAC d'habitat

#### **- Les constructions isolées**

La construction isolée désignée sous le vocable « diffus » ne correspond pas à un type de programmation précis. Elle se réalise au gré des opportunités foncières dans les zones « U » ou bien « AU » mais là, seulement au fur et à mesure de la réalisation des équipements. L'observation à périodes régulières de ce type de construction, portera principalement sur sa localisation précise, le type (au sens de la catégorie fiscale) et la densité des constructions.

#### **- Les lotissements d'habitat**

Le dossier administratif d'autorisation de lotissement doit fournir, Art. \*R. 315-4 :

- la situation et la superficie du terrain,
- le nombre maximum de lots,
- la surface de plancher hors oeuvre nette maximale dont la construction est envisagée dans l'ensemble du lotissement

*Art. \*R. 315-5 (...) Un plan définissant la composition d'ensemble du projet et faisant apparaître la répartition prévue entre les terrains réservés à des équipements ou des usages collectifs et les terrains destinés à une utilisation privative, ainsi que les plantations à conserver ou à créer, ce plan pouvant se présenter sous la forme d'un plan de masse et pouvant également faire apparaître la division parcellaire;(...)*

Dans le cadre des lotissements, si le périmètre et seulement la Shon maximale sont déterminés au départ, on n'a pas d'indications concernant le nombre exact de divisions parcellaires, qui va induire un type d'habitat et de population à venir, ni sur le rythme des constructions et donc des disponibilités restantes au moment de la révision des documents d'urbanisme. Un suivi s'avère nécessaire.

Par ailleurs, comme pour les ZAC industrielles, l'observation en amont devra s'interroger sur la demande potentielle du marché afin de définir avec un maximum de réalisme, en concertation avec les CT, le dimensionnement des parcelles.

### **- La ZAC d'habitat**

Le nombre plus important de logements que comporte une ZAC par rapport à un lotissement engendre la nécessité d'y associer des équipements collectifs.

Or le dossier des ZAC exige que soit fourni uniquement le programme d'équipement public et le programme global des constructions. Mais pour vérifier la cohérence avec les objectifs contenus dans le SCOT, il faudrait pouvoir obtenir en amont des informations comme :

- La répartition prévue sur chaque îlot et le nombre des logements prévus suivant le statut d'occupation, accession à la propriété, locatif...et le type de financement, aidé non aidé
- La typologie (collectif, individuel groupé, isolé ...) qui a une influence sur la nature des équipements collectifs à programmer et notamment scolaires.

Ces informations permettent également, pour les collectivités territoriales qui le désirent, de connaître les catégories de population à venir.

#### **6.2.4.1.3 Les équipements collectifs**

A l'échelle de la programmation à moyen terme, les équipements collectifs vont principalement porter sur des équipements de quartier.

Il est donc nécessaire de bien connaître les possibilités de l'existant en terme de capacité et de recenser les possibilités foncières pour la réalisation d'équipements complémentaires.

Pour ce qui concerne les équipements privés il s'agit principalement des centres commerciaux secondaires (commerces alimentaires de base, et de produits d'utilisation quotidienne...)

Pour ce qui concerne les équipements publics il s'agit soit d'équipements obligatoires comme les équipements scolaires et sportifs, soit d'équipements correspondant à des services non obligatoires de type socio-culturels.

#### **- Equipements obligatoires**

L'évaluation des emprises de terrains

Pour les groupes scolaires, la brochure guide « Construire des Ecoles » indique le mode de surface de terrain à réserver suivant :

- En maternelle 2400 à 2700 m<sup>2</sup> pour 3 classes et 450 à 500 m<sup>2</sup> par classe supplémentaires ;
- En élémentaire, de 1800 à 2000 m<sup>2</sup> pour 3 classes et 500 m<sup>2</sup> par classes supplémentaires.

Pour le deuxième degré premier cycle, il n'est pas donné de normes particulière. Cependant la Région Ile de France se réfère généralement à une norme de 20 m<sup>2</sup> par élève.

En ce qui concerne les équipements sportifs, si l'éducation physique et sportive (EPS) n'est pas obligatoire dans le premier degré, les élèves des écoles élémentaires ont en pratique au moins une heure d'EPS par semaine.

Au collège, l'EPS est obligatoire à raison actuellement de 3 heures par semaine ce qui nécessite des équipements sportifs à proximité de l'établissement (depuis l'instauration de « la politique unique des équipements sportifs ») car le temps consacré à l'EPS est limité. L'emprise de terrain nécessaire à prévoir dans le cas de nouveaux équipements est de l'ordre de 0,9 à 1 ha..

#### **- Equipements non obligatoires**

Les locaux d'accueil pré et postscolaires, s'insèrent en général dans le terrain du groupe scolaire

Le « Local Jeunes » peut prendre des formes très variées suivant le contexte local et donc des noms divers comme, maison de jeunes, café musique, ... Il est destiné globalement aux jeunes de 12 à 18 ans et nécessite une surface d'emprise de l'ordre de 1000 m<sup>2</sup>.

Le local collectif résidentiel (LCR), est rendu obligatoire à raison de 0,75 m<sup>2</sup> par logement, dans les opérations HLM de plus de 200 logements ou en ZAC (circulaire du Ministère de l'Équipement, avril 1977).

Si ce type d'équipement sert à des réunions, il peut être intégré à un immeuble de logements. En revanche s'il sert pour des fêtes d'associations ou de famille, il est souhaitable de prévoir un espace extérieur de l'ordre de 500 m<sup>2</sup>. Les contraintes de localisation sont avant tout phoniques.

#### **6.2.4.1.4 Transport - circulation – stationnement**

A l'échelle de la programmation à moyen terme, il s'agit de faire les réserves suffisantes pour les prescriptions du PDU en terme de voies de circulation et les itinéraires et points d'arrêts de la desserte des transports en commun, de même que la capacité et la localisation des parcs de stationnement.

.../...

### 6.3 La programmation dans la planification à court terme.

Que peut-on observer dans le cadre de la planification à court terme ?

Cette programmation détermine l'échéance de la réalisation proprement dite de certains éléments vus précédemment. Cette prévision porte sur une durée de 1 à 5 ans, généralement nécessaire pour réunir les conditions financières et techniques.

Dans ce cas, l'observation du suivi de l'évolution des projets permet :

- De connaître les disponibilités restantes en espace constructible.
- Une meilleure connaissance du marché de l'immobilier par type (industriel, typologie d'habitat...) et par zone, en suivant la commercialisation des lots sur un secteur géographique élargi, par exemple.
- Un ajustement des capacités d'équipements publics par rapport aux logements effectifs observés en terme de quantité, type, rythme de commercialisation....

\*\*\*

**MAÎTRISE FONCIÈRE - CONSOMMATION D'ESPACE  
ET ACCOMPAGNEMENT DE L'ÉTAT**

**Le cas de la Dordogne**

**Réflexions sur les conditions de création d'un outil partagé,  
d'observation, de prospective et d'expertise foncière d'aménagement**

**DEUXIÈME PARTIE**

# **LES PRATIQUES D'OBSERVATION**

## 7. ACTEURS POTENTIELS DE L'OBSERVATION ET QUESTIONS FONCIERES

Jusqu'à maintenant, nous avons tenté de définir des espaces à enjeux fonciers, en montrant l'interdépendance qui pouvait exister entre eux et qui justifiait d'une observation à l'échelon des SCOT, des PLU ou des cartes communales. Nous avons proposé une méthodologie déclinable sur le département mais sans préciser pour autant qui devait se charger de l'observation ni véritablement comment.

Dans ce cours chapitre, nous nous interrogerons sur les acteurs potentiels de cette observation et ferons un tour d'horizon sur la question foncière dans les contrats d'agglomération.

### 7.1. L'Observation

#### L'observation dépend de la finalité recherchée par l'observateur

Or, l'approche méthodologique qui permettrait d'accompagner les communes pour suivre efficacement leur consommation d'espace dans le respect des grands équilibres de la loi S.R.U. pose en tout premier lieu la question de la finalité des observations et donc de celles recherchées par les observateurs.

Qui observe ? Que doit-on observer et pourquoi faire ? Comment observer ? Tout doit-il être observé ou peut-on établir des priorités ? L'observation doit-elle entièrement être laissée aux communes pour ce qui concerne leur territoire ou bien doit-elle être partagée avec d'autres ?

Ce n'est qu'en définissant avec précision l'objet de la recherche, qu'on pourra mettre en face les données nécessaires aux réponses souhaitées.

En effet, les finalités pourront être différentes suivant que l'observateur se situe au niveau de l'Etat ou au niveau d'une collectivité car les enjeux immédiats ne sont pas les mêmes. Une commune aura besoin de maîtriser finement ses espaces mutables, pour faire du logement social par exemple. Alors que l'Etat, dans un cadre de planification générale, devra en premier juger plutôt de l'opportunité d'un soutien financier en fonction de critères de répartition départementaux. L'échelle d'observation *a priori* n'est donc pas la même.

#### Des échelles d'analyse *a priori* différentes mais complémentaires

En ce sens, l'accompagnement des communes dans le cadre des porteurs à connaissance pour leur permettre de suivre leur territoire autrement que par un rappel des principes généraux dont même la loi précise à peine les modalités d'application, pourra s'envisager à deux niveaux :

- **d'une part la maîtrise du contexte général à l'échelon d'un département ou d'une région,**
- **d'autre part l'aide à la connaissance et l'analyse fine des problématiques locales.**

Le premier niveau fait appel à une analyse cartographique et statistique issue d'une connaissance approfondie des grands mécanismes urbains et de leurs évolutions qui permet de justifier le discours de l'Etat en matière de grands équilibres.

Quels sont ces mécanismes, existe-t-il des modèles, se différencient-ils par typologie de commune (rurale, périurbaine, urbaine) et/ou par bassin de vie ? Comment, avec quels outils peut-on les observer pour y répondre ? Existe-t-il des problématiques récurrentes auxquelles on pourrait répondre en priorité ?

Le second nécessite d'identifier les problématiques locales et d'accompagner les communes dans leur besoin d'expertises notamment en partageant avec elles les données foncières les plus fines.

## Les acteurs potentiels de l'observation

En premier lieu, l'observation devrait relever des collectivités puisque l'article L. 110 (L. no 83-8 du 7 janv. 1983, art. 35) nous précise que chaque collectivité publique est le gestionnaire et le garant du territoire français, dans le cadre de ses compétences.

En second lieu, l'Etat, dans le cadre des « porters à connaissance » doit jouer son rôle d'informateur.

*Art. \*R. 121-2 du CU « Sous l'autorité du préfet, le service de l'État chargé de l'urbanisme dans le département assure la collecte des informations et la conservation des documents nécessaires à l'application des dispositions de l'article L. 121-2 et à l'association de l'État à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme. »*

*Art. L. 121-2 du CU (L. no 2000-1208 du 13 déc. 2000, art. 1er-II) « ...l'État veille au respect des principes définis à l'article L. 121-1 et à la prise en compte des projets d'intérêt général ainsi que des opérations d'intérêt national.*

*Le préfet porte à la connaissance des communes ou de leurs groupements compétents les informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme. Tout retard ou omission dans la transmission desdites informations est sans effet sur les procédures engagées par les communes ou leurs groupements. Le préfet fournit notamment les études techniques dont dispose l'État en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement. ... »*

En matière d'observation, ce texte ne précise pas le champ réel d'intervention des services de l'Équipement.

On peut imaginer qu'il laisse de fait une porte ouverte à l'initiative locale. Car, s'il indique que l'État veille à la prise en compte des projets d'intérêt général ainsi que des opérations d'intérêt national, de même qu'il doit fournir les études techniques dont il dispose en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement (qu'advient-il lorsqu'il n'en dispose pas ?), aucune obligation ne lui est faite de fournir ces informations dans un temps déterminé ni même vraiment de contenu.

Par ailleurs, l'article 121-2 indique que l'Etat porte à la connaissance des communes ou de leurs groupements compétents, les informations « nécessaires » à l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme.

Qu'advient-il alors, des petites collectivités qui n'ont pas les moyens d'expertise en matière d'urbanisme. Comment l'Etat peut-il les accompagner ? Peut-il ou doit-il partager avec elles des systèmes experts ?

Qu'il soit partagé ou pas, tout indique que les communes doivent se doter, pour elles mêmes, d'un outil d'observation. C'est ce qu'elles font pour certaines mais avec des moyens (financiers et humains) et des questionnements à l'échelle de leur territoire.

L'observation peut relever également, d'une communauté de communes ou d'agglomération, c'est le cas de la Communauté Urbaine de Lyon (COURLY) ou bien, comme pour l'agglomération Bordelaise, être en grande partie déléguée à une agence d'urbanisme (a'urba).

Elle peut relever de la Région, c'est le cas de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile de France ou bien encore d'un partenariat Etat-Région comme dans la région Nord Pas de Calais, l'Observatoire Régional de l'Habitat et de l'Aménagement ou en Ile de France l'Observatoire Régional Foncier.

D'autres observations sont réalisées par les Conseils Généraux ou les services de l'Etat (Équipement en DDE ou en Direction Régionale, DRDE 31, DRE Limousin, DREIF...) ou encore les DDAF...

Ou bien pour remplir des missions particulières, c'est le cas notamment des SAFER et des EPF...

On constate l'existence d'une multitude d'observateurs qui utilisent souvent des données similaires pour réaliser des observations sur des thématiques qui se recoupent et à des échelles d'observation parfois différentes mais toujours complémentaires car toutes concourent à favoriser une gestion foncière équilibrée.

## 7.2. Le volet foncier dans les contrats d'agglomération

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (25 juin 1999), recommande de concrétiser la stratégie adoptée pour le territoire notamment dans un volet foncier.

L'observation, le suivi et la maîtrise foncière constituent la matière première de la réflexion stratégique et de la planification. C'est certainement pour donner un coup de fouet à la prise de conscience naissante, dans les territoires, de l'importance de ces compétences, que la LOADDT a rendu obligatoire un volet foncier dans les contrats d'agglomération.

La démarche de diagnostic impulsée par la loi Voynet est une contribution méthodologique et stratégique intéressante car la bonne mise en oeuvre du projet de territoire repose à l'évidence sur une politique foncière clairement énoncée.

Lors de l'élaboration du projet de territoire, le diagnostic à réaliser doit intégrer une dimension foncière explicite qui devrait mettre en évidence :

- Un bilan rétrospectif et prospectif de l'occupation spatiale
- Comment fonctionne le marché foncier et quelles sont ses perspectives d'évolution comment s'organise le jeu des acteurs ?
- Le repérage des réserves et potentialités foncières ainsi que les zones « inutiles » du fait de l'existence de servitudes, dont celles liées aux risques naturels (zones inondables, carrières etc...)

<sup>23</sup> « La conduite du projet foncier ne peut pas se contenter d'un travail de connaissance pendant la seule période de réalisation du diagnostic. Au contraire, l'organisation d'une connaissance foncière «en continu» devrait permettre une adaptation permanente de l'action et une amélioration de son efficacité.

L'animation du marché foncier repose sur la mise en place d'une observation foncière permanente et sur un dispositif d'information adapté.

Le dispositif d'informations à mettre en place devrait permettre :

- De disposer d'informations régulières et fiables sur l'évolution du foncier (transactions, prix, etc.)
- D'approfondir certains thèmes en complétant des approches quantitatives par des éléments qualitatifs (par exemple, les problèmes de pollution/dépollution des sols, l'évolution de l'attitude des chefs d'entreprises en matière foncière...).

En contraignant les agglomérations à rédiger un volet foncier, la loi Voynet a suscité une réflexion sur les missions des agglomérations en la matière. Abordée sous l'angle économique, la question foncière est essentielle quand il s'agit d'exercer les compétences «politique de la ville », logement et aménagement en général. La question est d'autant plus d'actualité que la pression foncière qui s'exerce aux franges de certaines grandes agglomérations, est en passe de gagner tous les espaces péri-urbains.

Cette question, déjà à l'origine de certaines dispositions de la loi S.R.U., devrait figurer en bonne place dans le projet de loi rurale annoncé pour 2005.

## 7.3. Comment les questions foncières sont-elles traitées dans les contrats d'agglomération ? Tour d'horizon.

La dimension stratégique des questions foncières a longtemps souffert d'un relatif désintérêt de la part des collectivités. Des communes, dont les compétences en matière d'urbanisme et de gestion du droit des sols se sont concentrées sur l'identification des terrains susceptibles d'accueillir les entreprises, faisant des questions d'emploi leurs priorités.

---

<sup>23</sup> Claire Dagnogo « foncièrement agglo » [www.intercommunalites.com/communautes-extraits](http://www.intercommunalites.com/communautes-extraits)

## L'Établissement Public Foncier Local

Quand le volet foncier existe, les questions foncières sont parfois abordées en filigrane dans l'ensemble du contrat (au Creusot-Montceau et à Belfort notamment).

Le volet foncier du contrat d'agglomération se résume à une politique de réserves foncières ou à une étude des capacités foncières, et ce, bien que loi S.R.U. ait donné la possibilité aux agglomérations de se doter d'un outil opérationnel : l'Établissement Public Foncier Local<sup>24</sup>.

À ce jour, deux agglomérations, Grenoble et Dijon, se sont dotées d'un EPFL. Quelques unes en ont demandé la création au préfet. Dans le cas de Dijon, dont le contrat d'agglomération, signé il y a plus d'un an, comprend un volet foncier qui se résume à des études, l'EPFL, créé le 18 juillet 2003 et dont la communauté d'agglomération, la COMADI, est pour le moment le seul membre, répond à une stratégie globale.

En Dordogne, une étude sur l'opportunité de la création d'un EPFL a été réalisée en 2001 par le Service Prospective et Environnement de la DDE qui n'a pas été suivie d'effets. D'une façon générale et en dehors de la communauté d'agglomération Périgordine (CAP), cette étude confirme le manque d'anticipation des communes de Dordogne en matière de stratégie foncière et une pratique d'acquisition sur opportunités. A noter que l'opportunité en matière foncière peut devenir une qualité à la condition que chaque nouvelle décision s'inscrive dans une perspective d'aménagement d'ensemble<sup>25</sup>.

Cette étude déjà ancienne du Service Prospective et Environnement, a le mérite de présenter une situation à un moment donné. Avec les dernières lois de décentralisation, et le nouveau questionnement des communes, elle demanderait à être renouvelée au moins en 2006<sup>26</sup>.

## Des solutions partenariales qui donnent corps au lien Intercommunalité - Région

D'autres agglomérations, disposent de la possibilité de recourir aux services d'un EPFR (Établissement Public Foncier Régional).

C'est notamment le cas d'Arras, dont le contrat prévoit l'élaboration d'un document de stratégie foncière qui devra présenter les objectifs et les modes d'intervention des différents maîtres d'ouvrage et qui a contractualisé avec l'Établissement Public Foncier Nord Pas de Calais (EPF) un programme d'intervention pour la période 2000-2006. Dans une moindre mesure, c'est également le cas de Lille.

Les communautés d'agglomération de Haute-Normandie sont dans une situation similaire. Elles privilégient les études dans le contrat, puisqu'elles peuvent, en dehors d'opérations ponctuelles dont elles souhaitent assurer elles-mêmes la maîtrise d'ouvrage, laisser le soin à un EPF existant sur le territoire, par convention ou délégation, de mener les opérations de gestion/acquisition.

La communauté d'agglomération Elbeuf Boucle de Seine programme des études et la mise en place d'un observatoire foncier. Le contrat de la communauté d'agglomération Seine-Eure consacre quant à lui, un chapitre entier au volet foncier, prévoyant lui aussi la conduite d'une étude ayant pour objectif la définition, à terme, d'une véritable politique de maîtrise foncière traduite dans le SCOT.

Ce dernier contrat identifie précisément deux sites qui devront faire l'objet d'une attention spécifique : la gare et la dalle de Val de Reuil. Et en effet, à y regarder de près, ces deux agglomérations sont dotées d'un outil rare de maîtrise foncière qui explique peut-être leur relative timidité sur le terrain de la gestion/acquisition : l'Établissement Public Foncier Basse Seine (EPBS). Ce dernier a élargi son conseil d'administration, en 2000, aux représentants des agglomérations, et ses missions s'étendent désormais, en plus de ses missions classiques, au renouvellement urbain.

Les études prévues dans ces deux contrats seront cofinancées par l'EPBS, les conventions d'action foncière qu'il développe étant particulièrement adaptées aux besoins des agglomérations. Une de ces conventions a permis la constitution par l'EPBS de réserves foncières en vue de la réalisation du parc d'activités du Long Buisson à Evreux, l'agglomération s'étant engagée à racheter les biens acquis par l'EPBS dans un délai de 5, 10 ou 15 ans maximum.

La rapidité d'intervention (le rachat d'un terrain militaire en 1999) de l'EPBS a emporté la décision de

<sup>24</sup> ([Voir annexe 7](#) Questions Réponses sur les EPFL - document DGUHC –Guide sur les EPFL-mai 2003)

Voir également « VERS UN EPFL » dossier d'aide à la décision- Agence d'Urbanisme Grenobloise n°02-051

<sup>25</sup> études foncières n°110 Juillet-Août 2004, page 8 et 9

<sup>26</sup> ([Voir annexe 8](#)- étude Service Prospective et Environnement DDE 24)

Glaxo Wellcome d'implanter son nouveau centre de distribution européen.

### **Certaines agglomérations assument seules la maîtrise foncière.**

Enfin, les agglomérations peuvent souhaiter assumer en maîtrise d'ouvrage directe, les opérations foncières. C'est semble-t-il, le cas de la communauté urbaine de Bordeaux, qui s'est engagée sur la maîtrise de l'étalement, le développement de l'offre foncière à vocation économique et la reconquête de friches urbaines pour un montant de 21,34 millions d'euros (140 millions de francs).

L'État a pour sa part annoncé qu'il apporterait son soutien à ces opérations. A Brest, il est fait mention dans le contrat d'un programme d'action foncière, appuyé notamment sur la constitution de réserves foncières. Le budget prévu est de 2,53 millions d'euros, dont 30 % provenant de l'État.

A Rennes, le contrat vise la relance de la politique foncière d'agglomération, parallèlement à l'élaboration du SCOT, en procédant à l'acquisition de friches urbaines et à la réalisation d'études d'aménagement.

Ces agglomérations disposent toutes trois d'une agence d'urbanisme, dont l'appui en matière d'ingénierie est peut-être à l'origine de la capacité de l'EPCI à assumer le portage de bon nombre d'opérations, ce dernier n'ayant pas à constituer de pôle de compétence d'étude et d'observation d'aide à la décision ».

\*\*\*

## 8. LES PRINCIPAUX TYPES D'OBSERVATION EN FRANCE ET MODES DE SUIVI

Dans ce tour d'horizon des pratiques d'observation, nous nous attacherons à présenter des exemples opérationnels dont on pourra s'inspirer en local.

Pour des raisons pratiques, nous ferons ici la distinction principalement entre deux types de mode observatoire :

### 8.1. Un mode d'observation de type foncier où nous examinerons :

- Le système « OPUS » de l'agence d'urbanisme de Bordeaux
- L'Observatoire Régional Foncier de l'Île de France (ORF)
- L'Observatoire des Transactions Immobilières et Foncière de la COURLY (OTIF)
- L'Observatoire des marchés Foncier de la DRE Nord Pas de Calais et l'ORAH

### 8.2. Un mode d'observation de type géographique (atlas) et statistique comme :

- Le MOS de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la région Île de France
- Le système SIGREL de la Direction Régionale de l'Équipement du Limousin
- Le Système TERUTI du Ministère de l'Agriculture et de la Forêt

Il faut noter par ailleurs le travail important réalisé par le département urbanisme du CERTU (dans le cadre de ses missions de veille, valorisation des travaux existant et d'échanges, animation du réseau professionnel, formation et séminaires) pour recenser les expériences de géomatique urbaine et mener une réflexion sur la connaissance d'une part, des différents outils utilisés et d'autre part, pour mieux connaître la façon dont le sol est occupé (espaces naturels, secteurs d'habitation, secteurs économiques et industriels,...)<sup>27</sup>.

.../...

---

<sup>27</sup> Une analyse comparative des principales bases de données d'occupation du sol sera disponible courant premier trimestre 2005 (BD Carto, Spot Théma, Géolandis, Land Use Map, Gus Land Use, BD Topo).

## 8.1. LE MODE D'OBSERVATION DE TYPE FONCIER

### 8.1.1. Présentation générale

#### 8.1.1.1. Les champs d'observation

La planification urbaine nous a montré dans le paragraphe précédent, l'importance d'une connaissance très en amont de l'offre foncière pour éclairer les politiques du logement et de localisation des activités.

Appréhendée sous cet angle, l'observation devra poursuivre l'objectif de l'évaluation des besoins et du marché foncier, et faciliter l'analyse des bilans des actions publiques engagées.

Cette approche ne peut pas faire l'économie de questions comme :

- La consommation annuelle en flux et en stock
- L'évaluation des besoins en foncier à court, moyen et long terme
- Les gisements fonciers (les biens des grands propriétaires, dont l'Etat, où sont-ils situés ? comment favoriser la constructibilité de ces grands sites ?), les zones de pression, le repérage des friches, occupation du sol, changement d'usage...
- La « pénurie foncière », c'est-à-dire la localisation et la qualification des zones où l'offre est peu abondante ou trop difficile à mobiliser, en spécifiant cette notion vis-à-vis de tel ou tel produit (logement libre, logement social, bureaux, commerces, locaux industriels, plates formes logistiques etc....)
- Les marchés fonciers, en prix et en quantité ; le coût du foncier à bâtir : comment évoluent les prix dans le temps et dans l'espace ?, quels prix selon leurs différentes affectations, quels sont les mécanismes qui déterminent les coûts ? Pourquoi des disparités sur une même commune ? comparaison avec d'autres régions...
- Les transactions : nombre, localisation, type et nature des vendeurs et des acquéreurs
- La charge foncière, autrement dit, la part du foncier dans le coût global du logement, du bureau, des activités dans différentes configurations
- Le bilan des dispositifs contractuels (conventions habitat/emploi)
- Le suivi des ZAC, ZAD, zones U, AU...
- Les droits et servitudes sur le foncier

#### 8.1.1.2. Les principales bases de données utilisables

Puisque qu'ici, on réfléchira également au niveau de la parcelle ou de l'unité foncière, l'outil Système d'information géographique (SIG) est un préalable. D'autre part, un certain nombre de données existent déjà mais peuvent parfois s'avérer difficiles à mobiliser.

On peut citer par exemple :

- Le système d'information SITADEL sur les permis de construire
- L'exploitation des DIA par la SAFER ou par les collectivités territoriales dans le cadre du droit de préemption urbain (DPU)
- La base de données « PERVAL » des notaires
- Les données de la Direction Générale des Impôts (bases ŒIL et FIDJI)
- Et certaines enquêtes, comme la production annuelle du logement social
- Le Tableau Général des Propriétés de l'Etat (TGPE)<sup>28</sup>

La plupart de ces données proviennent de sources différentes et un référentiel commun est indispensable.

.../...

<sup>28</sup> (Voir annexe 19 : aperçu sur le Tableau Général des Propriétés de l'Etat)

## 8.1.2. L'EXEMPLE DE L' « a'urba » DE BORDEAUX

### 8.1.2.1 L'Agence d'Urbanisme : Un outil possible entre Etat et Collectivités Territoriales

L'agence locale d'urbanisme « a'urba » est un partenaire privilégié de la communauté urbaine de Bordeaux (CUB) quant au suivi du territoire de la métropole bordelaise.

Les agences d'urbanisme sont régies par l'article L. 121-3 du CU (L. no 99-533 du 25 juin 1999, art. 48) qui prévoit :

*« Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les collectivités territoriales peuvent créer avec l'État et les établissements publics ou autres organismes qui contribuent à l'aménagement et au développement de leur territoire des organismes de réflexion et d'études appelés « agences d'urbanisme » .*

*« Ces agences ont notamment pour mission de suivre les évolutions urbaines, de participer à la définition des politiques d'aménagement et de développement (L. no 2000-1208 du 13 déc. 2000, art. 1er-III) », à l'élaboration des documents d'urbanisme, notamment des schémas de cohérence territoriale,» et de préparer les projets d'agglomération dans un souci d'harmonisation des politiques publique (L. no 2000-1208 du 13 déc. 2000, art. 1er-III). »*

*«Elles peuvent prendre la forme d'association ou de groupement d'intérêt public. Ces derniers sont soumis aux dispositions de l'article 21 de la loi no 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France. Ils peuvent recruter du personnel propre régi par les dispositions du Code du travail. »*

L'agence d'urbanisme apparaît comme la forme particulièrement adaptée, à la fois par sa souplesse juridique et le cadre de ses missions, pour accompagner les communes dans le suivi de la consommation d'espace.

.../...

### 8.1.2.2. L'OPUS : un système d'observation des phénomènes urbains et spatiaux

L'a'urba a développé depuis 1970 un système d'observation des phénomènes urbains et spatiaux (OPUS). Son aire d'étude comprend les 27 communes de la CUB et 11 communes supplémentaires.

La CUB lui a confié un travail de réflexion sur le foncier à partir du cadastre qui comprend trois grands volets : l'environnement, l'habitat et la fiscalité en particulier le potentiel fiscal issu des entreprises.

L'a'urba a donc mis en place une base de données renseignée au niveau de la parcelle.

Parallèlement, l'a'urba suit les tendances du marché foncier et immobilier et délivre tous les trimestres une enquête sur la commercialisation des logements neufs<sup>29</sup>. On notera ici l'utilisation essentielle qui est faite de la documentation cadastrale (plan, matrice)

Contrairement à l'OTIF, l'a'urba n'a pas de relation directe avec les services fiscaux pour la communication des extraits d'actes de mutation.

Pour assurer le suivi foncier, la CUB fournit à l'a'urba, sous ARC VIEW la BD topo de l'IGN et le cadastre géo référencé et par ailleurs, les fichiers fiscaux dont elle dispose.

#### 8.1.2.2.1. Le contenu de la base de données

La base de données de l'a'urba comprend trois grands recensements :

1. Le recensement des propriétaires fonciers élaboré au niveau de l'unité foncière
2. Le recensement des équipements collectifs
3. Et le Mode d'Occupation du Sol

##### 1). Le recensement des propriétaires fonciers en 10 postes

- Etat (et concessionnaires)
- Région
- Département
- Communauté urbaine de Bordeaux
- Commune
- Bailleurs publics ou aménageurs publics ou para publics
- Personne morale privée ou copropriété de personnes morales
- Copropriétés (de personnes physiques)
- Personnes physiques
- Non identifiée (cas de mutation récente)

##### 2). Le recensement des équipements collectifs (2003)<sup>30</sup>

###### - Présentation et mode de recensement

Ce recensement a'urba des équipements collectifs, publics et privés fait suite à un premier inventaire réalisé dans les années 1980 qui n'avait pas été mis à jour depuis, à cause de sa lourdeur.

Toutefois, l'émergence de nouveaux outils informatiques (principalement SIG) a permis de répondre à une forte demande émanant des équipes d'études (planification, politique de la ville, PLU etc...), ainsi qu'externe (Universités, divers organismes).

L'a'urba s'est attaché dans un premier temps à opérer un simple recensement géographique, sans autre donnée associée que l'affectation sommaire de l'équipement. Deux fichiers géographiques ont été créés, l'un s'appuyant sur la parcelle cadastrale (surfactive), l'autre étant de type ponctuel (un point par équipement différent).

<sup>29</sup> ([Voir annexes 9](#) : documents a'urba).

<sup>30</sup> a'urba-J.B. Malaussena- notes juin 2004

### **- Supports numériques et alphanumériques de base**

Parcellaire cadastral 2003 numérisé par la Direction Générale des Impôts  
Bâti cadastral 2003 de la DGI

- Fichier « propriétaire » alphanumérique de la DGI (au 01/01/2003), permettant de connaître la domanialité des parcelles (matrices cadastrales) Inventaire des équipements de compétence communale (dans certaines communes)

Eléments du premier recensement 1986/1987 de l'a'urba

- Mode d'Occupation du Sol de l'a'urba (MOS), classement des parcelles selon le type d'occupation principal issu d'enquêtes terrain.
- Photos aériennes de l'IGN (mission récente)
- Recensement des établissements d'enseignement (tout niveau, source rectorat de l'Académie de Bordeaux)

### **- Nomenclature**

Réalisée par l'a'urba sur la base du premier recensement 1987, amendée à partir d'exemples glanés auprès d'autres organismes (INSEE, communes, autres agences d'urbanisme etc...)

**Nota** les équipements commerciaux et professions libérales ont été volontairement exclus.

### **- Création des thèmes « ponctuel » et « surfacique ».**

La méthode a consisté à créer un point par équipement (à partir des supports cités auparavant), à y joindre une table de correspondance point / parcelle(s), qui, par traitement automatiquement a généré le thème surfacique. Les équipements situés dans les copropriétés ou n'occupant qu'une infime partie de parcelle se retrouvent exclusivement dans le thème ponctuel.

### **- Limites**

- La classification arrêtée n'est pas définitive, les choix opérés pouvant être débattus.
- Les équipements situés dans des copropriétés ou sur des propriétés privées sont difficilement repérables car il n'y a aucun moyen d'approche.
- Les divers documents transmis par les collectivités ou organismes sollicités ont été inégaux (supports papier, références géographiques inexistantes ou à l'adresse postale).

### **- Constatations:**

- Ce recensement de base sur la CUB, représente un travail très important en temps (de l'ordre de 6 mois pleins pour une personne maîtrisant les outils et connaissant le terrain, pour les 27 communes de la CUB).
- Il ne faut pas prétendre à l'exhaustivité, mais simplement essayer de se rapprocher le plus possible de la réalité.
- Les communes doivent être partie prenante pour validation et transmission d'éléments de mise à jour en temps réel, ce document devant être un observatoire évolutif, non figé et constamment complété par des données associées.

## **3). Le Mode d'occupation du sol**

Le MOS, abréviation de mode d'occupation du sol, est un outil qui se présente comme un atlas de plusieurs dizaines de postes de légende (exemples de postes : les espaces urbains construits, les espaces naturels, les emprises d'infrastructures...). Il a été développé à l'origine par l'IAURIF.

Comme nous l'avons vu précédemment, Le MOS est renseigné et qualifié au niveau de la parcelle, principalement par des enquêtes de terrain<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> (Voir annexe 9 : [document a'urba page 4](#))

**- 63 postes de légende d'occupation du sol sont répartis en 5 grandes classes**

- L'habitat
- L'activité
- L'équipement
- La présence d'espace naturel
- Et les espaces dits évolutifs qui comprennent en sous classification, les bâtiments et terrains vacants ou délaissés, les chantiers, les parcelles évolutives situées en ZAC.

**- Les modes de visualisation**

- Le MOS synthétique avec 14 postes de légende
- Le MOS simplifié avec 28 postes de légende
- Le MOS détaillé qui comprend 60 à 63 postes de légende.

**8.1.2.2.2. Le suivi du marché foncier**

Les interrogations foncières portent principalement sur 3 points :

1. Le logement
2. Les constructions autres que l'habitation
3. La recherche des espaces mutables.

**1) Le logement**

En ce qui concerne le logement, l'a'urba, pour des raisons de temps, ne suit que les permis de construire (PC groupés) de 5 logements et plus. Les PC sont reçus sur papier à partir de la base SITADEL, et un tri est opéré. La recherche des informations concerne la date de démarrage des travaux, la superficie du terrain à construire, une autre recherche est effectuée sur les plans masse pour situer le bâti dans la parcelle afin de ne pas prendre en compte plusieurs fois la même surface car plusieurs permis de construire peuvent être demandés sur une même parcelle.

Le contrôle se fait par recoupement des DIA et des PC à partir du croisement des données sous système d'information géographique (BD cadastre).

Tous les semestres, une enquête d'avancement des travaux auprès des opérateurs est réalisée et une photographie de la construction est prise lorsque les travaux sont terminés.

Les analyses recherchées concernent :

- L'évolution de la taille du logement moyen
- L'évolution de la consommation : terrain/logement
- Et par type de construction : collectif, mixte, individuel pur, une séparation est opérée pour les logements destinés à la vente.
- Le calcul de la charge foncière, qui comprend :
  - La taxe locale d'équipement (TLE) liée au m<sup>2</sup> de plancher
  - La taxe de raccordement à l'égout liée au type de logement
  - Eventuellement le coût de démolition, évalué à 10% forfaitaire
  - Le prix du foncier (suivant qu'il est bâti ou pas)

**2) Les constructions autres que l'habitation**

Ce qui est recherché ici, c'est ce qui est construit et le lieu de la construction. Dans ce cas, on utilise les mêmes sources mais à partir des déclarations d'ouverture de chantier qui sont transmises mensuellement.

Pour connaître les espaces consommés, le travail se fait toujours à partir de l'unité foncière. L'unité foncière est déterminée sur la BD cadastre grâce aux fichiers de la DGI par regroupement et

recoupement des propriétés foncières. C'est la connaissance de l'unité foncière qui permet d'apprécier l'ensemble qui est consommé.

### **3) La recherche des espaces mutables**

La recherche des espaces mutables s'effectue par une double approche statistique et cartographique (repérage des parcelles pouvant évoluer) et suivant 4 critères :

- La valeur locative (plus elle est faible, une ruine par exemple, plus elle a de chance de muter)
- La taille de l'unité foncière
- L' « indice » d'occupation (emprise du bâti/superficie)
- Et par une lecture individuelle qui permet :
  - De déterminer la constructibilité en fonction de la forme de la parcelle (par exemple, une parcelle en forme de frite même de 5000m<sup>2</sup> sera inconstructible)
  - D'apprécier sa constructibilité en fonction de différents filtres, (zonage réglementaire, parcelle inondable, emplacement réservé...)
  - Enfin à cela se rajoutent des « référents territoriaux » qui connaissent bien le terrain.

#### **8.1.2.2.3. Le suivi des lotissements**

Il faut regretter que malgré l'emprise très importante des lotissements, l'a'urba ne puisse plus les suivre efficacement car les informations nécessaires au suivi des lotissements sont devenues incomplètes. En effet depuis quelques années, 6 des 27 communes de la Communauté Urbaine de Bordeaux (CUB) délivrent elles-mêmes leurs autorisations de lotir sans qu'aucune procédure ne soit encore établie pour partager l'information sur ce sujet.

.../...

## **8.1.3. L'EXEMPLE DE L'OBSERVATOIRE REGIONAL FONCIER (ORF)**

### **8.1.3.1. Les missions de l'ORF**

L'Observatoire Régional du Foncier<sup>32</sup> depuis sa création en 1987 vise à rassembler et diffuser l'information des différents professionnels publics, privés et élus afin d'assurer comme son nom l'indique l'observation des marchés fonciers d'Île-de-France.

« Cette association a pour objet de favoriser la connaissance et la diffusion d'informations foncières sur la région d'Ile-de-France et d'ouvrir le débat sur le thème foncier entre tous les partenaires concernés ».

Ses actions visent plus particulièrement à :

- Observer l'évolution des marchés fonciers, c'est-à-dire collecter, analyser et diffuser des informations sur l'offre foncière, ses composantes, les usages fonciers, la consommation des terrains urbains et ruraux et les prix fonciers urbains, périurbains et agricoles;
- Coordonner et rassembler les différentes initiatives dans le domaine de la connaissance foncière;
- Faciliter la diffusion et la présentation de travaux relatifs à la question foncière;
- Organiser des rencontres et des débats entre tous les membres de l'Association, élus, professionnels, administrations,. Être à l'écoute des besoins et des problèmes et suggérer les moyens d'y répondre'
- Promouvoir des partenariats;
- Proposer des actions visant à améliorer, dans le cadre d'un aménagement régional cohérent, l'offre foncière en Ile-de-France.

### **8.1.3.2. La mise en place d'un tableau de bord**

Par lettre du 9 avril 1999, la ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement et le secrétaire d'Etat au logement ont confié à M. Jean-Pierre DUPORT alors préfet de région, une mission de réflexion sur l'évolution des actions publiques foncières en Île-de-France.

Cette expertise a été réalisée en concertation avec le Conseil régional et les collectivités territoriales dans des groupes de travail associant également les directions des administrations centrales des ministères concernés (directions du budget, du trésor, de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction) ainsi que la D.A.T.A.R et les directions régionales de l'équipement, de l'agriculture et de la forêt.

Elle a débouché sur des propositions concrètes de mise en oeuvre d'une politique foncière renouvelée en Île-de-France autour de trois axes principaux:

- une adaptation du cadre législatif et réglementaire,
- une rénovation des outils d'intervention,
- la mise en place de structures d'observation.

Aussi, l'Assemblée Générale de l'ORF, dans le vote du programme de travail pour l'année 2002-2003, a demandé qu'un tableau de bord concrétise la mise en oeuvre d'une observation foncière francilienne

### **Qu'est-ce qu'un tableau de bord**

Il s'agit d'aller vers la mise en place d'un outil d'aide à la décision en matière de politique foncière et de régulation des marchés par la diffusion large d'informations et par la mise au point d'indicateurs permettant d'évaluer l'impact des décisions, à l'échelle de la région.

---

<sup>32</sup> Observatoire Régional du Foncier en Ile de France (ORF) Rapport du groupe de travail « Faisabilité d'un tableau de Bord » - Octobre 2003- extraits

L'objet est de construire le socle d'un outil pérenne, d'observation permanente, avec des publications régulières, dont la périodicité devra être définie.

Ce travail n'est bien sûr pas exclusif de travaux plus spécifiques et ponctuels, mais la nature même de ce tableau de bord est d'établir un système de données permanentes, cohérentes dans le temps, permettant un suivi dans la durée.

Un tel outil ne peut donc seulement s'appuyer sur des données "à dire d'experts", sur des segments de marché, des morceaux de territoires ou des catégories d'acteurs. Il nécessite que l'on identifie les données statistiquement pertinentes, que l'on puisse recouper et comparer à d'autres territoires soit d'agglomérations françaises soit de métropoles internationales présentant des analogies avec l'île de France.

Ce tableau de bord régional, n'a pas vocation à se substituer à une observation fine telle que la pratiquent les aménageurs préalablement à la mise en oeuvre d'opérations d'aménagement. Les échelles d'observation sont complémentaires.

### **Les objectifs du tableau de bord**

Il doit observer les différents marchés fonciers, en prix et en quantité, en statique et en dynamique, en informant dans la mesure du possible sur la nature de la transaction aussi bien que sur la nature du vendeur et de l'acheteur.

Il doit éclairer sur le fonctionnement des différents marchés fonciers et analyser leur articulation avec les marchés immobiliers, de façon à éclairer la notion de charge foncière, c'est-à-dire la part du foncier dans le coût global du logement, du bureau, des activités dans les différentes configurations.

Il doit éclairer les politiques « d'offre foncière » et donc en aval les politiques du logement et de localisation des activités, en coordination avec la planification urbaine.

Il doit préciser les contours de la question récurrente de la « pénurie foncière » en localisant et qualifiant les zones où l'offre est peu abondante ou trop difficile à mobiliser, en spécifiant cette notion vis à vis de tel ou tel produit (logement libre, logement social, bureaux, commerces, locaux industriels, plate-forme logistiques etc...).

Enfin, il doit identifier et analyser la part du foncier dans le coût total des différentes formes de produits immobiliers et leur prix de vente (définition et mesure de la charge foncière).

### **Les champs possibles d'un tableau de bord**

Les principales questions qui relèvent d'un tableau de bord des marchés fonciers :

- Les gisements fonciers (les biens des grands propriétaires dont l'Etat; où sont-ils situés?
- Comment favoriser la constructibilité de ces grands sites ? , les zones de pression, le repérage des friches, occupation du sol, changements d'usage...
- Analyse de l'offre selon les modes de production et qualification de l'offre selon sa localisation.
- Les transactions : leur nombre, localisation, type de transaction, nature des vendeurs et acquéreurs, et prix...
- Consommation annuelle du foncier, par affectation, par grand territoire (à définir), en flux en stock.
- Le coût du foncier à bâtir : comment évoluent les prix dans le temps et dans l'espace ? Quels prix de terrains selon les différentes affectations (logements privés et sociaux, bureaux, activités commerciales, équipements, activités logistiques) ? Quels sont les mécanismes qui déterminent les coûts ? Pourquoi des disparités sur une même commune? Comparaison entre la région île de France et d'autres grandes agglomérations de province...
- Évaluation des besoins en foncier à moyen et long terme.
- Bilan des dispositifs contractuels (conventions habitat/emploi...).
- Suivi des ZAC, ZAD, zones NA.

Cette observation des marchés fonciers a bien sûr vocation à éclairer les politiques publiques (urbanisme opérationnel, évaluation des dispositifs législatifs, réglementaires, financiers...).

### **8.1.3.3. Les partenaires de l'ORF et leur implication dans la mise en route du tableau de bord**

Les partenaires de l'ORF se sont largement impliqués dans le travail de mise en route de ce tableau de bord. Le travail ainsi engagé témoigne - semble-t-il - de l'importance du sujet pour chacun.

Les représentants des chambres syndicales régionales des différentes institutions et professions membres de l'ORF ont ainsi apporté leurs contributions : qu'il s'agisse des promoteurs privés représentés par la chambre régionale de la FNPC, des aménageurs lotisseurs représentés par le G-SNAL 11e de France-Picardie, des notaires représentés par la Chambre interdépartementale des notaires parisiens, des bailleurs sociaux représentés par l'Union Régionale pour le logement social, de la Région Île de France via l'IAURIF, enfin l'Etat via l'AFTRP et la DREIF.

### **8.1.3.4. Les données mobilisables**

Un certain nombre de données existent déjà dans le réseau des membres de l'ORF. On peut notamment citer : l'enquête annuelle sur la production en ZAC, le système d'information SITADEL sur les permis de construire, l'exploitation des DIA de la SAFER, l'interprétation thématique du Mode d'Occupation des Sols.

Leur confrontation permettrait d'amorcer une observation régionale. Elle serait insuffisante pour comprendre et suivre les marchés fonciers mais permettrait de dégager des tendances sur les zones de production et les zones de pression.

Des avancées substantielles ont été réalisées sur certains points :

- Les membres ont conduit un travail de sensibilisation de leur réseau. Cette action cherchait à inciter les professionnels à partager les informations qu'ils détiennent pour les enrichir par la création d'indicateurs communs permettant la comparabilité des situations. Cette phase de travail permettra de renforcer la crédibilité des analyses sectorielles ; elle implique de surmonter quelques réticences.
- Les échanges ont permis de mettre en évidence l'utilité, pour les différentes familles professionnelles, de rapprocher leurs données de façon à en assurer une certaine comparabilité.
- Des avancées dans les méthodes de restitution sont attendues d'ici fin 2003 dans la diffusion des données notariales de la base BIEN (diffusion par intranet sécurisé pour les notaires et intranet sécurisé pour les adhérents au CD BIEN via le Bureau Van Dijk).

### **8.1.3.5. Les difficultés pour la mise en route du tableau de bord**

- La première difficulté se trouve à la source même de l'information, au Ministère des Finances, où tant la nature des informations que leur traitement et leur diffusion ne facilitent pas toujours le travail d'observation et d'analyse des marchés<sup>33</sup>.
- Les données de la Direction Générale des Impôts (bases OEIL et FIDJI), issues des actes de mutations, sont encore marquées par une certaine tradition de confidentialité et, malgré leur caractère public, leur communication est très circonscrite. OEIL est destiné à l'usage interne du service des domaines (évaluations domaniales). FIDJI est entaché de limites structurelles :
- Les requêtes des usagers, adressées aux conservations des hypothèques ne peuvent être libellées qu'au nom du titulaire du bien ou à l'identifiant de l'immeuble et cette base ne donne pas de renseignements précis sur le descriptif du bien, empêchant tout travail d'analyse statistique des marchés fonciers.
- La portée de la base des notaires parisiens BIEN (PERVAL en province) est limitée en ce qui concerne le foncier, car ce dernier est mal renseigné.
- En effet l'enregistrement des transactions, issu des extraits d'actes de mutations, n'indique pas systématiquement, la nature du terrain, en particulier s'il s'agit d'un terrain à bâtir au sens du code de l'urbanisme, ni sa constructibilité future mesurée en SHON lorsque celle-ci est défini
- Il n'a pas été possible de trouver une définition commune de la charge foncière. Les postes qui rentrent dans cette définition diffèrent largement selon que l'on soit aménageur, promoteur

<sup>33</sup> Voir également sur ce sujet : [§ 8.1.3.6](#), [§ 8.1.4.8.](#), [§ 8.1.4.9](#) et [§ 8.1.5](#).

- privé ou bailleur social.
- Au sein des réseaux régionaux de la FNPC (Fédération nationale des promoteurs immobilier) et du SNAL (Syndicat National des professionnels de l'Aménagement et du Lotissement), la diffusion d'informations relatives à la charge foncière rencontre des réticences, certes liées à la confidentialité des informations requises, mais aussi à la charge de travail que nécessitent la collecte et la reconstitution de l'information.
- Pour le logement social, ces mêmes freins subsistent pour la détermination de la charge foncière, en particulier en ce qui concerne la reconstitution de l'information.
- Cette difficulté est renforcée dans ce secteur par les spécificités de la production foncière propre aux opérations de logement social. Ce point méritera donc un traitement spécifique qui n'a pas encore été entrepris.
- La question de la propriété des données et des conditions de leur diffusion pose un problème qui devra être débattu. L'Observatoire vise à produire des résultats au service de l'intérêt général, pourtant la valeur commerciale potentielle des données concernées aussi bien que les usages qui pourraient en être faits, n'incitent pas nécessairement les détenteurs initiaux à une transparence totale et gratuite. Ce point est délicat.

### 8.1.3.6. Précisions sur le lien avec les services fiscaux

Olivier Morlet<sup>34</sup> dans une première étude pour la faisabilité d'une observation des marchés fonciers en Ile de France en 1999, faisait ressortir qu'il pouvait y avoir complémentarité avec les services fiscaux. Il en détaille plus loin le processus.

Ainsi, disait-il, deux grandes agglomérations, en France, sont dotées de systèmes performants de suivi des marchés fonciers.

Deux observatoires des marchés fonciers, basés sur la collecte exhaustive des extraits d'actes de mutation détenus par les services fiscaux locaux, sont particulièrement intéressants et pourraient servir de modèles pour mettre en place un système de suivi des marchés. Il s'agit de :

- L'Observatoire des Transactions Immobilières et Foncières (OTIF) de la COURLY à Lyon,
- L'Observatoire des marchés fonciers de la Direction Régionale de l'Équipement du Nord-Pas-de-Calais.

Cette collaboration avec les services fiscaux qui pose en premier lieu la question de la confidentialité des informations<sup>35</sup> mais aussi indirectement celle du débat sur la marchandisation<sup>36</sup> de l'information publique, se fonde sur la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 dite « loi aménagement ».

Cette loi a ouvert la possibilité aux collectivités territoriales ou aux établissements publics compétents en matière d'urbanisme, d'obtenir auprès des services fiscaux les informations contenues dans les extraits d'actes de mutation.

Cette communication s'effectue sous certaines conditions, précisées par l'article L.135 B du code des procédures fiscales et l'article 378 du code pénal. On doit notamment attirer l'attention sur les conditions rigoureuses liées à la personne chargée de recueillir les informations<sup>37</sup>.

Aujourd'hui, il semble que nous soyons entrés dans une phase transitoire de remise en cause du protocole d'échange. Car, dans un esprit de modernité, la DGI a décidé de faire disparaître les documents papier.

Dans un premier temps elle numérise les extraits d'actes puis généralisera en 2009, le projet « TELE ACTE » c'est-à-dire la saisie directe des actes par les notaires sur un réseau sécurisé. Tout cela participe d'un projet d'ensemble DGI : la mise en place de la Base Nationale des Données Patrimoniales (BNDP)<sup>38</sup>.

Une nouvelle négociation pour l'obtention des extraits d'actes semble s'imposer mais cette fois ci directement avec le ministère. Nul doute que cette négociation aboutira. Mais alors, les données accessibles seront-elles toujours les mêmes et aussi pertinentes que précédemment ?

<sup>34</sup> DREIF -Olivier Morlet (adef) « Etude de faisabilité d'une observation des marchés fonciers » DREIF 1999-extraits

<sup>35</sup> (Voir annexe 18 bis : CNIL norme simplifiée n° 45)

<sup>36</sup> Se dit d'un produit qui se vend et s'achète

<sup>37</sup> (Voir annexe 16 : l'article L.135 B du code des procédures fiscales et l'article 378 du code pénal).

<sup>38</sup> (Voir annexe 17 : le projet d'organigramme de la Base Nationale des Données Patrimoniales)

Dans l'éventualité où cette négociation n'aboutirait pas, pourrait-t-on attendre de la DGI qu'elle mette elle-même en place un « Info Centre », sorte d'interface avec le public, les professionnels ou les collectivités territoriales sur les données foncières et immobilières ?

Là encore, comment trouver un terrain d'entente sur la pertinence des données à partager et surtout, dans un domaine aussi sensible et nécessaire pour les collectivités territoriales que la connaissance fine du foncier, quelle priorité serait accordée à un tel projet par la DGI et quels en seraient les modalités et délais de mise en œuvre?

La pertinence des observations actuellement réalisées par les observatoires pourra-t-elle assumer longtemps cette cassure dans l'approvisionnement des données ?

Quid de la pérennité d'un observatoire ?

.../...

## **8.1.4. L'OBSERVATOIRE DES TRANSACTIONS IMMOBILIERES ET FONCIERES DU GRAND LYON (OTIF)**

### **8.1.4.1. Historique et présentation**

La Communauté Urbaine de Lyon exerce les compétences entre autres de l'urbanisme, du logement, des déplacements urbains, de l'environnement... , dans un territoire composé de 55 communes<sup>39, 40</sup>.

La réalisation des projets dont elle a la charge nécessite de disposer des terrains nécessaires aux opérations d'aménagement, à l'action en faveur du logement social, à la réalisation d'équipements publics, à constituer des réserves foncières.

Cette mission incombe à la Direction du Foncier et de l'Immobilier (DFI), à travers notamment la réalisation des études préalables foncières, les acquisitions et les cessions de biens immobiliers et la gestion de ce patrimoine.

Cette activité requiert une excellente connaissance des marchés fonciers ou immobiliers dans l'agglomération.

Or à la fin des années 1980, la crise immobilière a mis en évidence l'absence de vision à moyen terme dans le pilotage des opérations publiques. Cela a permis de justifier l'idée selon laquelle la collectivité devait disposer d'outils indépendants de suivi de ces flux, voire d'anticipation des grandes tendances.

Cet impératif l'a conduit en 1989 à se doter d'un outil d'observation, l'Observatoire des Transactions Immobilières et Foncières (OTIF).

### **8.1.4.2 Les objectifs de l'observatoire**

Un certain nombre d'objectifs ont été définis pour répondre clairement à la vocation de l'observatoire et asseoir sa pérennité :

- L'observatoire doit être indépendant en particulier par rapport aux observatoires gérés par les professionnels de l'immobilier. La prise de décision doit s'appuyer sur des informations que l'on maîtrise.
- L'observatoire doit fournir des informations précises et les plus exhaustives possible quel que soit le type de bien et d'acteur en présence pour :
  - disposer de prix de référence,
  - suivre les flux fonciers et immobiliers,
  - observer voire anticiper les tendances du marché
  - et mise à disposition de ces informations auprès des opérateurs fonciers.

### **8.1.4.3 Les sources**

Rapidement la source fiscale est apparue comme la seule source, en matière de marché immobilier, à la fois exhaustive et fiable dans le temps, et répondant aux objectifs préalablement définis.

L'accès à ces informations a été rendu possible par la circulaire 87/60 du 7 juillet 1987, de la loi Aménagement du 18 juillet 1985, qui autorisent les Services Fiscaux à fournir aux collectivités locales et aux établissements publics administratifs compétents en matière d'urbanisme, les éléments d'information qu'ils détiennent à l'occasion des mutations de biens immobiliers. (sous réserve de l'article L 135B du code des procédures fiscales et de l'article 378 du code pénal).

<sup>39</sup> Jean-Claude Vert – responsable OTIF- note de présentation - 2004

<sup>40</sup> DREIF -Olivier Morlet (adef) « Etude de faisabilité d'une observation des marchés fonciers » DREIF 1999-extraits

La rédaction de cette circulaire est très restrictive. En effet elle laisse toute latitude aux services fiscaux de décider des conditions de la mise à disposition de ces informations et ne garantit pas leurs communication aux collectivités locales qui souhaitent en disposer.

L'expérience montre que la mise en œuvre de cet accès à l'information passe le plus souvent par la nature et la fréquence des relations que l'on entretient localement avec les services fiscaux.

En 1990 dans l'agglomération lyonnaise, une simple convention entre le Directeur Régionale des Services Fiscaux et le président de Communauté Urbaine de Lyon, autorisait la communication des extraits d'actes notariés déposés par les notaires au Bureau des Hypothèques.

La procédure adoptée respecte scrupuleusement l'esprit de la circulaire du 7 juillet 1987, notamment la confidentialité des informations.

La communication des extraits d'actes s'opère par le truchement du service des domaines. En retour l'observatoire fournit au service des domaines les tableaux de bord produits notamment les tableaux communaux des ventes de terrains.

#### **8.1.4.4. La base de données**

La base de donnée est constituée de données :

- géographiques localisant le bien
- concernant les acquéreurs et les vendeurs
- communes à tous les types de biens (prix, date vente, ...)
- spécifiques à chaque type de biens (neuf/ancien, nature, surface, contenu, ...)

Des informations complémentaires enrichissent la base de données selon le type de bien : par exemple le zonage du POS pour les ventes de foncier, ou des enquêtes particulières pour les immeubles entiers mal renseignés par les seuls extraits d'actes.

#### ***Le contenu de la base de données de l'OTIF***

La base de données contient les informations suivantes.

##### **- Les informations communes à l'ensemble des biens**

- la date de la mutation
- la localisation du bien commun, références cadastrales (section et numéro de parcelle)
- prix de vente (H.T. et T.T.C.) et le taux de TVA
- les caractéristiques du vendeur et de l'acquéreur :
  - catégorie professionnelle (particulier, agriculteur, lotisseur, marchand de biens, société privée d'aménagement, SCI, organisme HLM, SEM, SAFER, collectivité publique, établissement public foncier, COURLY, organisme service public, organisme financier),
  - nationalité (France, CEE, autres),
  - âge,
  - ville d'origine
- le type de bien : logement collectif maison individuelle, bureau, local commercial, local, industriel, immeuble de rapport dans le neuf et dans l'ancien, terrain.

##### **- Des informations complémentaires selon le type de bien.**

Pour le foncier, ces informations sont les suivantes :

- surface du terrain,
- la SHON quand elle est mentionnée dans l'acte,
- destination du bien (terrain agricole, industrie, artisanat, revente, habitat collectif, maison individuelle, équipement public, commerces, bureaux, terrain à bâtir),
- nature du terrain (agricole, nu, encombré),
- zone du POS,
- type de zone de POS terrains à équiper (NA), terrains équipés (U), zones naturelles NB, NC, ND
- lotissement (oui-non). Cette variable permet de distinguer en zone NA les ventes de terrains équipés des ventes de terrains non équipés.

#### **8.1.4.5. Les outils**

La base de donnée fonctionne avec le logiciel bureautique classique Microsoft ACCES, la production d'états standards sous BO (Business Object), et la cartographie associée sous Arc-View ( ou ArcInfo).

#### **8.1.4.6. Le fonctionnement de l'observatoire**

##### **Le suivi du marché immobilier dans l'agglomération lyonnaise :**

L'ensemble des transactions réalisées dans le périmètre de la communauté urbaine depuis 1990 jusqu'à 2003, dernière année complète, représente 263 000 références immobilières, (environ 20 000 par an).

La répartition des différents types de bien en masse financière :

- logements collectifs 55 %
- maisons individuelles 18 %
- locaux d'activité (bureaux, commerces, industrie,..) 10 %
- immeubles entiers 9 %
- foncier 9 %

L'analyse générale des données à l'échelle de l'agglomération fait l'objet d'une plaquette annuelle, qui présente les grandes tendances du marché immobilier de l'année écoulée.

##### **L'évaluation des politiques publiques :**

L'ensemble des informations, avec un regard historique de 13 ans, permet d'alimenter la réflexion de l'impact des aménagements publics sur le marché immobilier.

A l'échelle de l'agglomération, cette approche qui se généralise est confiée par convention à l'Université. Dans ce cas précis la convention prévoit la mise à disposition temporaire de la base de données aux chercheurs.

Par exemple une convention<sup>41</sup> avec le LET (laboratoire d'économie des transports) devrait permettre de mieux connaître l'effet de la mise en service du tronçon nord du périphérique du grand Lyon sur le marché immobilier de l'agglomération.

Au niveau le plus fin, les traitements sont réalisés par l'observatoire : par exemple le suivi du marché immobilier dans les copropriétés dégradées, dans les copropriétés en périmètre d'OPAH,...

Dans ces périmètres définis avec les services en charge du logements ou des quartiers sensibles, l'OTIF produit des tableaux de bord actualisés annuellement concernant le marché proprement dit (prix, nombre de ventes,...) mais aussi les caractéristiques des acquéreurs.

##### **Le marché foncier**

L'observatoire contribue aux évaluations sommaires et globales des projets d'aménagement, par exemple l'évaluation du montant des acquisitions foncières à programmer pour la liaison Gare-Part-Dieu , aéroport St Exupéry.

En matière d'activité économique l'observatoire réalise un suivi du marché foncier et des locaux d'activité dans les zones industrielle.

#### **8.1.4.7. L'analyse des données, leur utilisation et leur diffusion**

La donnée unitaire (l'acte de mutation) est une donnée confidentielle qui est uniquement réservée à l'usage interne des différents services de la Communauté Urbaine (Action foncière, service de l'Urbanisme opérationnel, Développement Social Urbain notamment). La non diffusion des données élémentaires est une des conditions de la communication des actes par les services fiscaux.

---

<sup>41</sup> ([voir annexe 18](#) : formule d'engagement sur le secret statistique- OTIF)

## **L'OTIF : un outil à usage interne de la Communauté urbaine**

L'OTIF est avant tout un outil d'aide à la décision à l'usage des services de la Communauté urbaine.

L'OTIF est en effet mobilisé par :

-Les agents du service Action foncière chargés des transactions foncières pour le compte de la Communauté urbaine.

L'OTIF fournit à la demande des valeurs de références qui sont utilisées pour guider les opérateurs dans les négociations :

-Le service urbanisme opérationnel :

L'OTIF réalise sur des périmètres d'intervention des études sur la charge foncière admissible pour guider et orienter la programmation des opérations.

Par exemple les secteurs de Valse (au nord de l'agglomération) et de Perrache-Confluent (au sud de l'agglomération) sont deux secteurs d'intervention où la Communauté urbaine projette de réaliser des opérations d'aménagement.

L'OTIF a effectué une recherche dans sa base de données sur les ventes de logements neufs. Les permis de construire des programmes correspondants ont été recherchés dans le Système Urbain de Référence (SIG) afin de connaître leur SHON.

Les actes de vente des terrains d'assiette de ces programmes de logements ont été également recherchés pour connaître le prix du foncier. Ainsi une charge foncière a été calculée selon le type de logements (taille, prix, standing, etc.).

Ce type d'analyse est ensuite utilisé par les programmeurs pour ajuster en fonction des données de marché le contenu des projets d'urbanisme.

### **Le service Développement Social Urbain :**

Le service Développement Social Urbain qui, dans le cadre des opérations d'amélioration de l'habitat ou de la politique de la ville, peut disposer de données sur la structure du marché des logements anciens (dans les copropriétés dégradées des grands ensembles par exemple).

### **Les états semestriels du marché pour le service des Domaines**

En échange de la communication des extraits d'actes, le service des Domaines bénéficie tous les semestres d'études de marché réalisées par l'OTIF. Ces études de marché ont une diffusion restreinte aux services fiscaux. Les documents joints ci-après illustrent pour une commune, le type d'analyse qui est produit (acteurs du marché, volumes échangés et prix moyen du m<sup>2</sup> par zones du POS, comparaisons de la structure des prix et des quantités échangées, etc.).

### **Les diffusions externes**

L'OTIF n'est pas uniquement un outil à usage interne de la Communauté urbaine. Des fascicules annuels sont diffusés à destination des professionnels de l'immobilier et de l'aménagement. Ils concernent aussi bien les terrains que toutes les autres catégories de biens immobiliers (logements et locaux d'activités).

Les données unitaires sont agrégées et on y observe par grands secteurs géographiques (communes ou POS) le nombre de mutations réalisées, la surface totale échangée, la masse financière générée, la surface moyenne, le prix moyen par mutation, le prix moyen au m<sup>2</sup>, etc.

Des regroupements sont effectués en fonction du type de terrain, du type d'acteur (catégories d'acquéreurs, de vendeurs), du type de zone du POS et permettent d'affiner l'étude et d'observer les disparités spatiales au sein de l'agglomération.

La comparaison du volume des mutations et des surfaces mutées par tranche de prix permet de situer le marché dans le secteur analysé.

Des analyses thématiques sont également réalisées au moyen de cartes utilisant comme fond de plan les limites communales ou les sections cadastrales (nombre de mutations, surfaces, volumes financiers, prix moyens au m<sup>2</sup>, etc.).

Périodiquement des données consolidées (depuis 1990) sont publiées permettant d'avoir une vue d'ensemble afin de connaître la composition du marché en fonction des catégories de biens et de leur

localisation géographique.

Les documents ci-après sont extraits de « L'analyse du marché foncier en 1996 ».

Cette ouverture vers l'extérieur permet aux professionnels de comparer les différentes sources disponibles sur le marché immobilier. Ainsi la Chambre départementale des notaires consulte l'OTIF avant de publier ses propres données émanant de la base MIN des notaires de Province.

En effet lors des premières publications de l'OTIF, des écarts considérables (allant du simple au double) avaient été constatés dans le volume des ventes de logements saisis par la base des notaires et par la base de l'OTIF.

Ces écarts s'expliquent par le fait que tous les offices ne renseignent pas la base de la Chambre notariale. De plus certaines ventes sont traitées par des offices localisés hors du département. Enfin très souvent, l'OTIF a constaté que dans le cas de la commercialisation de programmes de logements neufs et lorsque plusieurs appartements similaires sont vendus, le notaire n'envoie pas tous les actes à la Chambre. Ces différences dans le nombre d'observations affectaient les prix moyens constatés. Aussi dans un souci de cohérence, la Chambre des notaires, au moment de la publication de ses propres chiffres, harmonise dorénavant ses données avec celles de l'OTIF.

Enfin la règle intangible de non diffusion des données individuelles peut être assouplie mais toujours sous convention, lorsque la demande émane de chercheurs, d'universités ou d'autres administrations. Des traitements particuliers sont ainsi régulièrement effectués à titre gracieux.

Récemment, l'OTIF a fourni des données à un niveau géographique très fin au centre d'Etudes Techniques de l'Équipement pour une étude sur l'impact de l'extension de la ligne D du métro sur les valeurs foncières et immobilières et à un chercheur sociologue travaillant sur un secteur dégradé de l'agglomération.

### **Partage d'expérience et communication externe**

Par ailleurs, et comme pour beaucoup d'observatoires, l'OTIF propose d'explicitier sa démarche et de partager sa connaissance en matière d'observation. Pour cela, il est ouvert à toutes les demandes émanant de collectivités territoriales ou d'administrations.

#### **8.1.4.8. L'orchestration de la complémentarité avec les services fiscaux**

Malgré les changements à venir et les incertitudes, il nous a semblé intéressant de montrer comment pouvait s'organiser jusqu'à maintenant, la complémentarité avec les services fiscaux.

#### **La chaîne de travail pour la saisie des actes de mutations**

<sup>42</sup> Les modalités pratiques de communication des extraits d'actes de mutations par la Direction Générale des Impôts demandent à être explicitées car la collecte a été organisée de telle manière qu'il n'y a aucune perte d'information.

Les services de la Communauté urbaine viennent chercher quatre fois par an les extraits d'actes directement auprès du service reprographie de la DGI. Il s'agit des copies des extraits d'actes qui sont ensuite destinées au service des Domaines.

Le circuit tel qu'il a été construit assure une collecte exhaustive des extraits d'actes, puisque leur communication s'intercale entre la reprographie effectuée par le centre de duplication de la DGI et l'archivage au service des Domaines.

Chaque session de saisie représente environ 4 à 5.000 actes de mutations, tous types de biens confondus.

Les actes parviennent dans les services de la Communauté urbaine en vrac et par cartons et l'on observe une grande disparité dans les dates. En effet, l'OTIF n'a aucune maîtrise des délais d'arrivée des actes. De 6 à 12 mois peuvent s'écouler entre la date effective de signature de la vente et le moment où ils parviennent à l'Observatoire de la Communauté Urbaine.

Par exemple, c'est en septembre 1997 que l'ensemble des ventes effectuées en 1996 est parvenu à

---

<sup>42</sup> DREIF -Olivier Morlet (adef) « Etude de faisabilité d'une observation des marchés fonciers » DRE Ile de France janvier 1999- extraits

l'OTIF. Ces délais peuvent s'expliquer par le fait que les actes ayant donné lieu à l'établissement des extraits, ont dû être publiés à la conservation des hypothèques avant la transmission au service de la reprographie de la DGI., et qu'un dossier présenté à la formalité de publicité foncière est susceptible de faire l'objet d'un refus ou d'un rejet de formalité.

La régularisation, par le rédacteur de l'acte peut impliquer des délais allant de plusieurs semaines à plusieurs mois.

### **La préparation du travail de saisie**

Les actes collectés sont d'abord triés par zones géographiques (communes) et par catégories de biens (maisons individuelles, logements collectifs, locaux commerciaux, bureaux, locaux d'activités dans le neuf et l'ancien, terrains, etc.).

De façon pratique, ce travail est effectué sur un poste de micro en affichant les deux couches du cadastre et du POS numérisé. Cette tâche occupe 15 jours à temps plein d'une personne.

Les actes de mutations des terrains sont ensuite enrichis par la recherche du zonage du POS. Le report du type de zone s'effectue directement sur l'extrait d'acte. Cette tâche occupe une personne à temps plein pendant une semaine (environ 250 mutations de terrains par sessions de saisies).

Le territoire de la Communauté Urbaine est couvert par cinq POS différents mais constitués chacun par des zones ayant un contenu réglementaire identique d'un POS à l'autre (par exemple le même règlement s'applique au sein de la zone UC, que l'on soit à Villeurbanne ou à Lyon).

Le POS du grand Lyon a la particularité de ne pas avoir de COS et les densités constructibles sont fixées réglementairement (hauteur, volumétrie et emprise au sol). Aussi seule la mention de la zone du POS est reportée sur les extraits d'actes.

Au total la préparation de l'opération de saisie occupe trois semaines du temps de travail à temps complet d'un agent.

### **Complémentarité dans la chaîne de saisie**

Les liasses d'actes de mutations triées sont ensuite envoyées à une société sous-traitante spécialisée dans la saisie informatique. L'OTIF dispose d'un budget d'environ 46000 euros pour la saisie de l'ensemble des actes de mutations. La société se charge également du contrôle de la qualité de la saisie de l'information.

La saisie nécessite 15 jours à la société sous-traitante (environ 4.000 actes tous types de biens confondus pour une session).

Une fois la saisie effectuée les extraits d'actes sont renvoyés au service des Domaines. Le circuit des extraits d'actes est organisé de telle manière que les deux parties sont gagnantes:

- la communauté urbaine dispose de l'intégralité des actes puisque l'OTIF est un des maillons de la chaîne constituée par le circuit administratif emprunté par les extraits d'actes.

- le service des Domaines récupère les actes classés (et non plus en vrac comme auparavant) et surtout dispose maintenant de données sur les ventes de terrains enrichies par la zone du POS dans laquelle est localisée le bien. De plus les Domaines sont destinataires d'une étude de marché semestrielle par catégorie de biens réalisée par l'OTIF.

#### **8.1.4.9. Quelle évolution de l'observatoire :**

L'avenir à court terme de l'observatoire semble incertain<sup>43</sup>.

Dans sa forme actuelle la principale source d'information est fournie par les services fiscaux, et comme on l'a vu, ce mode de fonctionnement tient le plus souvent à la nature et la fréquence des relations que l'on entretient localement avec les services fiscaux.

D'autre part on assiste à une transformation importante des procédures dans l'administration des impôts avec notamment la numérisation des extraits d'acte. La production des documents consultables ne sera plus réalisée dans les conditions actuelles.

---

<sup>43</sup> Jean-Claude Vert – responsable OTIF- 2004

La perspective de la mise en place de la Banque Nationale des Données Patrimoniales (voir plus haut, § 8.1.3.6.) qui simplifiera le processus d'accès à l'information foncière, amène les directions des services fiscaux dont celle du Rhône, à surseoir à la fourniture des documents.

A ce jour les demandes qui ont été formulées auprès de la Direction des Services Fiscaux du Rhône puis transmises pour avis à l'administration centrale à Paris, n'ont pas trouvé de solutions.

L'OTIF espère pouvoir convaincre ses interlocuteurs de l'utilité d'exploiter cette source d'information indispensable à la bonne gestion de sa collectivité locale.

.../...

## **8.1.5. L'EXEMPLE DE L'OBSERVATOIRE DES MARCHES FONCIERS DE LA DIRECTION REGIONALE DE L'EQUIPEMENT DU NORD-PAS-DE-CALAIS**

La Direction Régionale de l'Equipelement Nord-Pas-de-Calais a mis en place un système de saisie et de traitement exhaustif des actes de mutation de terrains à bâtir détenus par les centres des impôts fonciers sur l'intégralité du territoire régional.

Le dispositif mis en place par la DRE est intéressant puisque la collecte des informations porte sur un territoire constitué de 1550 communes.

Comme pour l'OTIF et d'autres encore Brest, Strasbourg..., cet observatoire se trouve devant les mêmes incertitudes quand à la possibilité de pouvoir continuer à obtenir les informations utiles de la part de la DGI. De la même façon que précédemment, il nous a semblé intéressant de rappeler comment s'est organisé jusqu'à maintenant, la collaboration avec les services fiscaux.

### **8.1.5.1. Le système de collecte des extraits d'actes de mutation<sup>44</sup>**

Le lancement de cet observatoire s'est réalisé en deux étapes :

La réalisation de trois études qui ont fait date

La mise en place de la collecte exhaustive des extraits d'actes sur l'ensemble de la région

#### **La réalisation de trois études qui ont fait date**

1) Avec la réalisation du tunnel sous la Manche à la fin des années 80, la Direction Régionale de l'Equipelement s'est préoccupée de l'impact qu'allait avoir le réseau TGV reliant la France et la Grande Bretagne sur l'aménagement régional et en particulier sur le marché foncier.

Une des craintes sous-jacentes étaient que le nouveau lien fixe transmanche allait entraîner une forte pression foncière se manifestant par une hausse des prix des terrains du fait de prises de position à l'achat de ressortissants anglais.

La DRE a donc mené une étude sur le marché foncier du littoral Nord-Pas-de-Calais, au débouché du tunnel sous la Manche, sur un périmètre rassemblant 430 communes. Les informations contenues dans les extraits d'actes détenus par les services fiscaux ont été saisies sur informatique. L'étude a porté sur des transactions ayant eu lieu entre 1987 et 1989.

2) En 1992, l'annonce de l'arrêt définitif des houillères sur le bassin minier a conduit la DRE à réitérer l'expérience sur 288 communes des bassins d'habitat de Béthune, Lens, Douai et Valenciennes. Une saisie exhaustive des actes de mutations a été organisée une nouvelle fois portant sur des mutations intervenues entre 89 et 91.

3) Enfin, en 1993 une troisième étude a été menée sur le marché foncier de métropole régionale Lille-Roubaix-Tourcoing et une nouvelle saisie des extraits d'actes notariés a été organisée sur les 160 communes appartenant à la conurbation lilloise. La période de saisie concerne les années 89, 90, 91 et 92.

#### **La mise en place de la collecte exhaustive des extraits d'actes sur l'ensemble de la région**

Devant le retentissement de ces trois études qui font toujours référence aujourd'hui, la DRE a décidé en 1993 de mettre en place une collecte exhaustive de l'ensemble des extraits d'actes détenus par les services fiscaux de la Région.

Dans un premier temps tous les actes détenus par les différents centres des impôts fonciers régionaux ont été saisis en remontant sur une période de 5 ans (période maximale de conservation des extraits d'actes). La campagne de saisie a porté sur une période allant de 1989 à 1993.

---

<sup>44</sup> DREIF -Olivier Morlet (adef) « Etude de faisabilité d'une observation des marchés fonciers » DRE Ile de France janvier 1999- extraits

Une fois le stock d'extraits d'actes épongé, une campagne annuelle de saisie a été mise en place en 1995.

Chaque campagne de saisie nécessite l'encodage d'environ 5.000 actes. La saisie se fait sur micro-ordinateur portable sur les lieux mêmes d'archivages des actes, soit 12 bureaux rattachés aux différents centres départementaux des impôts fonciers.

Le CETE du Nord assure ce travail. Une campagne de saisie occupe l'équivalent temps plein d'une personne pendant 3 mois. Cette prestation est facturée encore aujourd'hui, aux environs de 22 500 Euros par le CETE soit environ 4,50 Euros la parcelle. Chaque agent chargé de collecter les informations est assermenté.

Dans la structure des coûts, les frais hors saisie représentent la moitié du coût total à cause des frais de déplacement (les extraits d'actes ne sont pas archivés sur un lieu unique), et de repas.

La mise en oeuvre de la collecte auprès des services fiscaux repose uniquement sur l'accord tacite des directeurs des différents centres des impôts fonciers. Comme à Lyon pour la COURLY, l'accord des services fiscaux n'a nullement été formalisé par une convention signée entre l'Équipement et les services fiscaux.

### **8.1.5.2. Le contenu de la base de données**

La base de données comporte actuellement 45.000 mutations de terrains à bâtir entre 1989 et 1997

La nomenclature constituant la base de données sur le marché foncier est la même que celle élaborée à l'époque par l'a.d.e.f. et qui a servi à l'encodage des actes de mutations de terrains lors de la première étude sur le littoral

Les variables saisies sont les suivantes :

- date de la mutation,
- localisation du bien: commune, références cadastrales,
- surface du terrain,
- prix de vente,
- type de mutation : vente, licitation, échange, adjudication, préemption amiable, préemption judiciaire, expropriation, succession,
- résidence du vendeur et de l'acheteur : même commune, même unité urbaine, même département, même région, autre région, étranger,
- nature du terrain : terrain agricole, bois, industrie - artisanat, terrain nu, avec maison individuelle, autre construction, commerces-bureaux, vergers-jardins,
- destination du terrain : agricole, revente, industrie-artisanat, habitation collective, maison individuelle, équipements publics, commerces-bureaux,
- catégorie d'acheteur et de vendeur :
  - personne physique: nomenclature de l'INSEE en 8 postes,
  - personne morale : société privée non aménageur, entreprises agricoles, administration privée (association, syndicat, etc.), marchands de bien, lotisseurs, SA d'aménagement, SCI, organisme HLM, SEM, AFU, SAFER, Etat, Collectivités locales, EPF.

### **8.1.5.3. Diffusion et confidentialité des données**

La donnée unitaire (l'acte de mutation) est une donnée confidentielle. Les enquêteurs sont assermentés et les noms des acquéreurs ou vendeurs ne figurent pas dans la base.

Le niveau géographique d'agrégation des données (surfaces, montant des ventes, prix moyen par m<sup>2</sup>, etc.) est au minimum à la commune. La DRE réalise des extractions du fichier pour des institutionnels comme les agences d'urbanisme, désireux de réaliser des traitements particuliers.

Notons que la base de données constituée par l'ORAH n'a fait l'objet d'aucune déclaration auprès de la CNIL.

.../...

### **8.1.6. L'EXEMPLE DE L'OBSERVATOIRE REGIONAL DE L'AMENAGEMENT ET DE L'HABITAT DU NORD-PAS-DE-CALAIS**

Par ailleurs la DRE a mis en place en partenariat avec le Conseil régional un Observatoire Régional de l'Habitat et de l'Aménagement (ORAH) qui constitue une plate-forme permanente au service des partenaires locaux et régionaux publics et privés.

Constitué en association loi 1901, l'ORAH a pour membres, outre la DRE et le Conseil Régional, l'ensemble des intervenants dans la filière de l'immobilier et de l'aménagement foncier en région Nord-Pas-de-Calais (avec entre autres l'ANAH, la FNPC, l'EPF du Nord-Pas-de-Calais, la CDC, le Conseil régional des notaires, les agences d'urbanisme de l'agglomération, etc.).

La structure est animée principalement par un directeur d'études aidé d'un collaborateur qui sont tous deux des personnels mis à disposition par la DRE. Le financement des études réalisées par l'ORAH est assuré par un titre du contrat de plan Etat-Région.

L'ORAH anime des ateliers thématiques de réflexion regroupant les différents membres de l'association dont les études, travaux et débats sont publiés dans les cahiers de l'ORAH, revue trimestrielle qui fait également le point de différentes initiatives et de l'actualité régionale de l'habitat, de l'aménagement et du développement local.

Depuis 1989, l'ORAH réalise en collaboration avec le Conseil régional des Notaires une enquête annuelle sur les marchés fonciers et immobiliers de la Région. Cette enquête conjoncturelle et qualitative est faite à dire d'experts auprès de l'ensemble des études notariales du Nord-Pas-de-Calais (environ 200 études regroupant plus de 400 notaires).

Pour le volet foncier de cette enquête le questionnaire recueille l'appréciation des notaires sur l'offre foncière (par catégorie de terrains), sur la demande des particuliers, sur l'adéquation entre l'offre et demande de terrains et sur les perspectives économiques du marché foncier des terrains à bâtir.

L'exploitation des questionnaires se fait à deux échelles et sous deux formes différentes

- les résultats au niveau régional donnent lieu à une exploitation quantitative,
- les résultats au niveau des principales agglomérations donnent lieu à un commentaire uniquement qualitatif, l'ORAH se refusant à diffuser des résultats chiffrés pour des raisons de confidentialité et de représentativité statistique compte tenu de l'étroitesse de l'échantillon (200 études notariales interrogées avec un taux de réponse de 82% pour la dernière enquête).

\*\*\*

## 8.2. LE MODE D'OBSERVATION DE TYPE GEOGRAPHIQUE (ATLAS) ET STATISTIQUE

Ce type d'observation s'intéresse le plus souvent à des grands territoires. Il n'y est pas fait forcément référence à la parcelle ou à l'unité foncière. L'unité spatiale prise en compte sera la maille ou encore la commune. Il est davantage utilisé pour aider à l'analyse globale des territoires et pour faciliter d'autres approches d'études plus fines.

### 8.2.1. L'EXEMPLE DE L'IAURIF

#### 8.2.1.1. Présentation de l'IAURIF

L'IAURIF, Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France depuis 1983 est une structure d'étude du Conseil Régional d'Ile de France qui regroupe environ 200 personnes dont 140 cadres (architectes, urbanistes, ingénieurs, économistes, géographes, juristes, démographes, etc.). Elle s'appuie sur un réseau de partenaires important (conseils généraux, DDE, DRE, INSEE, Institut français de l'environnement IFEN, Chambres consulaires, les parcs régionaux, SAFER, EDF, Centre de secours, les offices nationaux, chasse, forêt, aéroports....)

#### *Historique*

En 1960, l'Etat crée l'IAURP pour élaborer le premier schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Ile-de-France. L'IAURP participe en 1965 au nouveau schéma directeur régional (villes nouvelles, RER)

En 1976 : IAURP devient l'IAURIF, et élabore la mise à jour du schéma directeur régional

En 1983, la loi de décentralisation rattache l'IAURIF à la Région Ile-de-France

#### *Ses missions aujourd'hui*

- Connaître l'Ile-de-France
- Analyser et comprendre ses mécanismes d'évolution
- Proposer des idées, des projets, des actions
- Publication de rapports d'études, de notes de synthèses, de cahiers trimestriels<sup>45</sup>
- Actions hors Ile de France et à l'étranger comme par exemple le MOS du Liban dans le cadre de l'élaboration du schéma d'aménagement du Liban.

Pour réaliser ses missions, l'IAURIF a développé son système d'information régional (SIGR). Qui intègre le MOS et les données complémentaires à la réalisation d'études :

#### 8.2.1.2. L'outil MOS est un référentiel géographique

Nous avons dit précédemment à propos de l'a'urba, que le MOS, abréviation de mode d'occupation du sol, est un outil qui se présente comme un atlas de plusieurs dizaines de postes de légende (exemples de postes : les espaces urbains construits, les espaces naturels, les emprises d'infrastructures...), et qu'il a été développé à l'origine par l'institut d'aménagement et d'urbanisme de la Région Ile de France (IAURIF).

Chaque mise à jour du MOS est établie à partir d'une couverture photographique aérienne (aujourd'hui l'ortho-photo de l'IGN).

Le MOS, conçu à l'origine pour répondre à des problématiques urbaines, constitue désormais un outil supplémentaire pour mieux appréhender, par mises à jour successives, l'observation de la consommation des espaces naturels et agricoles de la Région Ile de France.

<sup>45</sup> ([Voir annexe 10](#) : Note Rapide IAURIF)

La plus petite surface observée, l'unité ou la maille, représente 625 m<sup>2</sup>. Ce qui est relativement fin, mais malheureusement non directement relié à la parcelle. Toutefois, un travail de superposition avec le parcellaire cadastral peut toujours être réalisé par la suite.

Ce qu'on appelle le Mode d'Occupation du Sol est une pratique de suivi et de connaissance des espaces. Il peut se différencier suivant l'échelle et la finalité de l'observation recherchée. Pour le MOS de la communauté urbaine de Bordeaux, le travail de recensement de l'occupation du sol prendra pour unité, la parcelle. Dans d'autres cas comme pour celui de la DRDE 31, l'observation qui concerne principalement l'agglomération toulousaine est effectuée à partir de l'imagerie satellitale par télédétection à l'aide de produits de traitement automatique de l'image<sup>46</sup>

## **2- Les données inventaire**

Cinq inventaires exhaustifs et homogènes permettent de suivre les espaces dans la durée : 1982, 1987, 1990, 1994, 1999. La nouvelle mise à jour est en cours. Chaque inventaire a été réalisé par photo-interprétation visuelle puis report sur des documents-minutes à partir des photographies aériennes de l'Île de France.

Chaque zone MOS a été numérisée pour une échelle de base du 1/5000. Au cours de ces années, la nomenclature de base est passée de 110 à 83 postes, tout en conservant sa compatibilité avec les versions précédentes.

Aujourd'hui, l'IAURIF a acquis l'ortho-photographie régionale numérique qui lui permet une mise à jour des données directement à l'écran et une amélioration générale de la géométrie.

### **8.2.1.3. Les autres données du SIGR de l'IAURIF**

Limites administratives :

- Découpages divers
- Données démographiques et socio-économiques
  - données démographiques
  - emploi, chômage
  - formation
  - fiscalité
  - etc.
- Infrastructures de transport
  - réseaux
  - données d'exploitation
  - Environnement
  - Eau et assainissement
  - Equipements
  - Relief

#### **Comment sont obtenues les données:**

- A partir de l'acquisition de fichiers numériques existants
  - BD-Alt de l'IGN
  - Réseau de bus (Syndicat des transports parisiens)
  - Images satellitales
- A partir de la constitution de documents graphiques
  - Numérisation de plans papier existants (îlots INSEE)
  - Exploitation d'images satellitales, de photographies aériennes (MOS)
- A partir de données alphanumériques
  - Fichiers constitués à partir d'enquêtes (terrain, courrier, téléphone)
  - Fichiers numériques existants (lycées, commerces, etc.)
  - etc.
- A partir d'échanges avec les partenaires.

<sup>46</sup> (Voir annexe 11 : « l'outil SIG » de la DRDE 31).

#### **8.2.1.4. Comment sont exploitées les données du SIGR**

L'exploitation des données se fait suivant 4 modes :

1. L 'Assistant du SIGR et Vislaurif
2. Les SIG dédiés
3. Les Fiches Territoires
4. l'Intranet et l'Internet

##### **1) L 'Assistant du SIGR et Vislaurif**

L 'Assistant du SIGR et Vislaurif sont des outils d'accès de premier niveau au SIGR :

- L'Assistant du SIGR permet de demander l'impression de cartes personnalisées (thème, lieu, format et mise en page).
- Vislaurif : Permet la consultation et l'interrogation de cartes (14 thématiques).

##### **2) Les SIG dédiés**

Les SIG dédiés:Visiaurif Habitat, Visiaurif Tourisme, Visiaurif Politique de la Ville, Sigarif.

Les "SIG dédiés" : Permettent un accès aisé à des données cartographiées et actualisées sur des thèmes spécifiques. Parmi les SIG dédiés, on trouve les SIG :

- Déjà opérationnels...
  - Économie - activités (SIGARIF)
  - Habitat – logement (Visiaurif Habitat)
  - Politique de la ville (Visiaurif Ville)
- En cours
  - Tourisme
  - Sport
  - Environnement

D'autres SIG dédiés ou spécifiques sont élaborés sous forme de convention pour des organismes ciblés. Dans ce cas, l'information intègre les données des partenaires (sauf Sigarif)

##### **3) Les Fiches Territoires**

Les Fiches Territoires permettent de répondre à un besoin d'expertise territoriale rapide.

Le produit est constitué par un ensemble de six fiches thématiques (format A4, double page) rassemblant des éléments statistiques et cartographiques autour d'enjeux transversaux.

Les six fiches thématiques, qui peuvent regrouper une sélection de communes personnalisées, contiennent :

- Présentation générale
- Cadre de vie
- Rayonnement économique et scientifique
- Redéveloppement économique
- Solidarité territoriale
- Développement urbain

##### **4) L'Intranet et l'Internet**

L'Intranet et l'Internet permettent une consultation en ligne des données du SIGR.

Le SIGR sur Internet aujourd'hui

- Fiches communales (MOS 94, MOS 99, orthophoto 1999)
- Sites et monuments
- Pistes cyclables
- Bassins versants
- Image satellite
- Service de commande de cartes papier (150 cartes)

Proposition d'évolution pour le SIGR sur Internet :

- Enrichir et homogénéiser les services cartographiques en ligne
- Faciliter la création de cartes en ligne et leur mise à jour

.../...

## **8.2.2. L'EXEMPLE DU SIGREL : Système d'Information Géographique de la Région Limousin**

La Direction Régionale de l'Équipement Limousin a mené aux cours de ces dernières années une réflexion approfondie sur le contenu des « Porters à connaissance ». Ces réflexions ont abouti à la nécessité d'une meilleure connaissance du territoire à des fins de capacité d'analyse et de préparation de décisions publiques

SIGREL est un système global qui a vu le jour en 2002. Il a été créé pour faciliter le développement des SIG locaux dans les différents services Equipement de la région.

Dans ce but, il est d'abord apparu nécessaire de réunir les conditions d'une mise en place réussie d'un pôle géomatique régional comme point d'appui technique, gestionnaire et co-producteur d'un SIG régional, commun aux quatre services de l'Équipement.

Pour permettre la mise en place de SIGREL, une étude conjointe DRE et ICS Conseil, a été réalisée. Elle présente une méthodologie détaillée<sup>47</sup>.

### **Qu'est ce que le SIGREL ?**

C'est un outil sur l'intranet permettant d'accéder à un atlas et de réaliser une cartographie interactive en ligne. Il est réalisé pour permettre d'accéder à des données communales et à des couches d'informations géographiques à jour.

### **L'utilisation du SIGREL**

Les premières productions observées concernent :

- des études pré-opérationnelles
- projet d'extension zone industrielle, étude zone d'activité
- des diagnostics « *définition des enjeux et de la parole de l'Etat sur un territoire* »
- PLU intercommunal, SCOT
- Pour des pré-diagnostics préalables à la consultation de bureaux d'études et au lancement d'une OPAH
- Pré-diagnostic habitat; Programme d'aménagement de Village...

### **Les premiers constats sur l'utilisation du SIGREL**

Le diagnostic (ou pré-diagnostic) de territoire constitue l'usage dominant. L'outil est adapté aux commandes qui relèvent du pré-diagnostic ou du dossier de consultation. Ces productions permettent aux DDE de conforter leur statut de prestataire ou d'associé.

Il faut préciser, que le SIGREL n'est pas un outil de conduite d'études et que les interrogations ne doivent pas être limitées aux seules données disponibles.

L'originalité de ce système d'information repose sur la volonté affirmée et partagée de réaliser un système d'observation homogène et pérenne pour la région.

Pour cela, l'ensemble des niveaux hiérarchiques de l'Équipement de la Région Limousin est mis à contribution.

La production de données est réalisée par ceux-là mêmes qui vont l'utiliser. SIGREL est accessible par l'Intranet et aussi l'Internet et permet par ses nombreuses requêtes, d'accéder aux informations nécessaires pour réaliser les études d'urbanisme.

---

<sup>47</sup> (*Voir annexe 12 : RAPPORT DRE – ICS - Extraits*)

## **Le SIGREL : un exemple à suivre par les DRE ?**

L'exemple du SIGREL, par la quantité et la qualité des informations produites, pourrait constituer une hypothèse préalable quant à l'accompagnement des communes pour le suivi de leur consommation d'espace.

On peut remarquer cependant que l'unité d'observation se situe au niveau de la commune et non au niveau de la parcelle ou de l'unité foncière. L'accompagnement aux communes repose donc sur des données générales et n'apporte de ce fait, aux élus territoriaux, qu'une réponse très partielle quant aux problématiques foncières quotidiennes communales.

Un stade intermédiaire s'avère nécessaire soit en DDE dans le cadre d'un système partagé avec les communes par exemple, soit en utilisant les services d'un établissement spécialisé, comme un établissement public foncier ou une agence d'urbanisme.

.../...

### **8.2.3. LES SYSTEMES D'OBSERVATION STATISTIQUES : TERUTI et LUCAS**

Le ministère de l'Agriculture et de la forêt a mis en place depuis 1993 le système TERUTI.

Cela signifie « enquête sur l'utilisation du territoire ». C'est une enquête statistique annuelle par sondage, basée sur l'observation de points physiques repérés dans l'espace à partir de photographies aériennes. Ces points sont renseignés par une enquête sur l'occupation et l'utilisation du sol.

#### **Le traitement des données**

Les données de l'enquête TERUTI sont agrégées au niveau national puis recoupées avec d'autres informations comme par exemple les dires d'expert et les données de l'ONIC (office national interprofessionnel des céréales).

36 points sont repérés par photo, ce qui représente à l'échelon national 555 903 points d'observation, un par km<sup>2</sup>. En Dordogne, 9108 points sont observés chaque année sur un panel de 253 photos.

Un telle enquête n'a véritablement d'intérêt statistique que parce qu'elle est nationale. Mais les statistiques régionales sont pertinentes. Pour obtenir une information statistique pertinente au niveau départemental, il faudrait augmenter le nombre de points visités soit par grappe sur la zone que l'on veut plus particulièrement observer, le territoire d'un SCOT par exemple, soit par densification de l'ensemble du réseau existant.

TERUTI est appelé à être remplacé en 2005 par le nouveau système statistique européen LUCAS (land use and cover area space).

LUCAS améliore la précision car on densifie le territoire (deux fois plus de photos et seulement 10 points par photos). A LUCAS sont ajoutées des nouvelles mesures de niveau environnemental (Erosion, bruit...).

#### **L'intérêt et la limite du système**

TERUTI est un système particulièrement performant<sup>48</sup> qui bénéficie d'une mise à jour annuelle. On peut considérer TERUTI ou bientôt LUCAS comme des systèmes d'observation pérennes.

Les points sont renseignés par des enquêteurs suivant une nomenclature très précise.

Un rapprochement entre la DDE et la DDAF est tout à fait envisageable dans le cadre de la problématique du suivi de la consommation d'espace urbain. Dans ce cas, il faudra compléter le questionnaire pour des thématiques spécifiques. Ce type de collaboration s'est déjà présenté avec le Conseil Général de la Dordogne en 1994, pour une étude sur le suivi du panorama rural<sup>49</sup>.

TERUTI ou LUCAS sont des enquêtes statistiques sur de grands territoires et ne permettent pas un suivi à l'échelle de l'unité foncière.

#### **Le budget annuel TERUTI**

Pour 2003 les enquêtes terrains sur les 9108 points de Dordogne ont représenté un budget de 17 203 euros (formation des enquêteurs, le contrôle du suivi, rémunération des enquêteurs et frais de déplacements), soit moins de 2 euros par point enquêté.

---

<sup>48</sup> (Voir annexe 13 : notes sur Ter-Uti)

<sup>49</sup> (Voir annexe 14 : étude sur le suivi du panorama rural.)

## Comparaison des trois méthodes de suivi : Ter-Uti, MOS, Télédétection

L'IAURIF et le Ministère de l'agriculture et de la pêche ont mené une étude en Seine et Marne à l'occasion de laquelle différentes méthodes de suivi ont été comparées : enquête Ter-Uti, MOS et télédétection<sup>50</sup>

.../...

### 8.3. Conclusion

En conclusion de ce chapitre et après avoir examiné les différents modes d'observation, on constate que l'accompagnement des communes pour trouver toute son efficacité, doit pouvoir s'envisager en combinant les deux modes d'observation présentés plus haut, c'est-à-dire :

- d'une part une observation à partir de données de type atlas et statistiques géoréférencées, collectées à l'échelon d'un département ou d'une région,
- d'autre part, dans le cadre d'une expertise foncière d'aménagement, une observation s'appuyant sur un cadastre géoréférencé et sur une connaissance approfondie des transactions foncières.

Compte tenu des spécificités rurales propres au département de la Dordogne, les exemples précédents ne peuvent être reproduits tels quels.

Par ailleurs, pour accompagner les communes de Dordogne, un outil d'observation, de prospective et d'expertise foncière d'aménagement serait peut-être envisageable aujourd'hui dans un cadre d'économie partagée. Dans le prochain chapitre nous aborderons les pistes possibles de cet accompagnement.

\*\*\*

---

<sup>50</sup> ([Voir annexe 15](#) : comparaisons des trois méthodes)

**MAÎTRISE FONCIÈRE - CONSOMMATION D'ESPACE  
ET ACCOMPAGNEMENT DE L'ÉTAT**

**Le cas de la Dordogne**

**Réflexions sur les conditions de création d'un outil partagé,  
d'observation, de prospective et d'expertise foncière d'aménagement**

**TROISIÈME PARTIE**

**L'ACCOMPAGNEMENT DE L'ÉTAT :**

**COMMENTAIRES ET PROPOSITIONS**



Sur un autre plan, on peut s'interroger également pour savoir d'une part si l'Etat avec la décentralisation, pourra encore longtemps être juge et partie car le rôle traditionnel d'arbitrage et de contrôle de légalité du préfet tend à disparaître au profit du juge ; et d'autre part, devant la complexité accrue du champ de l'urbain, quelle technicité et quelle ingénierie l'Etat peut-il mettre en œuvre pour assumer son rôle d'accompagnement ?

Qu'est-il prêt à faire et que peut-il faire dans ce tourbillon incessant de textes et règlements, ces avancées puis ces freins qui obligent trop souvent les agents à travailler sans repères ?

## **Les constats**

Si les services de l'Équipement jouaient il y a encore quelques années, un rôle majeur de « pilote » auprès des collectivités territoriales dans l'élaboration et le suivi des documents d'urbanisme, aujourd'hui avec la décentralisation, ceux-ci ne sont quasiment plus engagés, en dehors de leur mission régaliennne de contrôle, que dans des actions de « conseil », et trop souvent, comme des superviseurs d'études réalisées par d'autres, restreignant ainsi le cadre de leurs missions et la compétence propre des agents.

Comment ces missions ont-elles évolué et surtout, que sont-elles devenues ?

Car nombre d'observateurs pensent que les services de l'équipement ont perdu leur connaissance du foncier et qu'ils souffrent d'un cloisonnement excessif des services, facteur de blocage d'un enrichissement transversal.

Le même phénomène semble se produire entre les différentes administrations de l'Etat. On note par exemple peu de relations avec les services fiscaux, pièce maîtresse dans la mise en place d'un outil d'observation et d'analyse, eu égard à la richesse des informations que détient cette administration.

D'après les agents eux-mêmes, on demande, pour légitimer le discours de l'Etat, d'être chacun dans sa partie, davantage des statisticiens que des hommes de terrain. Que sont donc devenus ces agents de terrain et s'il en reste, comment transmettre leur mémoire des territoires et la mémoire de la pensée qui a présidé aux volontés locales d'aménagement ?

Et surtout comment concilier les deux, la connaissance fine du terrain et l'analyse statistique car si les métiers sont différents, les missions sont complémentaires ?

Toutes ces considérations qui semblent dépasser le cadre de la problématique originelle pour entrer dans le champ de la réforme de l'Etat, sont en fait essentielles car elles sont le préalable indispensable pour trouver l'adéquation entre les attentes et les besoins des collectivités territoriales en matière de connaissance et de maîtrise foncière et le champ du possible, technique, budgétaire et juridique des services déconcentrés de l'Etat.

## **9.2. Les champs du possible dépendent surtout de volontés hiérarchiques locales fortes.**

Au reste, les services de l'Équipement, doivent-ils accompagner seuls ou s'entourer d'autres acteurs ? Doit-on généraliser la concertation avec d'autres acteurs et l'Etat doit-il être le moteur de cette concertation ? Ou bien dans une économie mondialisée mais aussi « fragilisée », doit-on laisser agir « la main invisible du marché » ?

C'est au prix de ce questionnement préalable sans doute, que l'on pourra entrevoir le champ du possible de l'accompagnement de l'Etat.

Entrevoir seulement, car comme nous l'avons connu dans d'autres périodes de changement, où chacun s'interroge sur son devenir, ce champ du possible dépend surtout de « volontés hiérarchiques locales fortes » qualifiées pour imaginer et mettre en œuvre des solutions qui finalement avec le temps, deviennent des modèles.

Pour cela, il s'agira d'identifier les hommes porteurs de cette volonté et trouver les moyens de leurs mises en oeuvre :

- En argent,
- En efforts, car une telle entreprise s'engage dans la durée et le taux de rotation des agents (turnover), est élevé dans l'administration ;
- Et en intention, comment donner du sens et pour quel projet de devenir à long terme, pour le département de la Dordogne ?

### **9.3. Où en est la réforme du ministère de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer ?**

Outre le réseau routier, pour lequel l'Etat s'apprête à commencer à transférer aux départements dès le premier janvier 2006, environ 20000 km de routes nationales sur les 38000 km de réseau qu'il gère actuellement, l'Etat s'engage dans une refonte de son organisation en renforçant ses Directions Régionales (nouvelles Directions Générales en Région de l'Équipement - DGRE).

Les DDE, en réseau avec les futures DGRE, joueront un rôle primordial<sup>52</sup>. De nouvelles missions, leurs seront assignées qui s'organiseront autour de 4 piliers :

- Premier pilier : habitat / politique de la ville
- Deuxième pilier : connaissance et planification du territoire
- Troisième pilier : risques et crises.
- Quatrième pilier : sécurité des transports / sécurité routière.

Dans ce sous chapitre, nous nous interrogerons principalement sur les deux premiers piliers.

#### **Le premier pilier : habitat / politique de la ville**

*Les futures DDE seront des acteurs importants du programme de rénovation urbaine :*

*... Elles contribueront activement à l'élaboration **des diagnostics territoriaux** dans le cadre du développement d'un projet global de territoire de dimensions économiques, sociales et urbaines...*

*... Ainsi, les DDE seront des acteurs opérationnels privilégiés pour **améliorer la gestion urbaine de proximité**, réhabiliter le parc social, participer au redressement de la situation des copropriétés dégradées...*

#### **- Diagnostics territoriaux ou diagnostics fonciers ?**

En ce qui concerne le premier pilier, « Habitat et Politique de la Ville », l'Etat, qui veut améliorer la gestion urbaine de proximité, ne précise pas si les « diagnostics territoriaux » auront la finesse qui caractérisent les diagnostics fonciers.

La différence est de taille. Car un diagnostic territorial se contente généralement de raisonner à l'échelle de la maille communale. Il ne s'appuie pas nécessairement sur **l'outil parcellaire incontournable que constitue le plan cadastral**, dont les données numérisées seront prochainement intégrées dans le **Référentiel à Grande Echelle (RGE)**, ni ne nécessite une connaissance fine des transactions foncières.

Or, un diagnostic foncier s'avère essentiel si l'on veut maîtriser d'une part les gisements fonciers et d'autre part les coûts. En effet, un diagnostic foncier nécessite que l'on approche au moins quatre grands domaines :

---

<sup>52</sup> (*Voir annexe 21 : Les nouvelles Directions Départementales de l'Équipement*)

**1) La connaissance de la structure de la propriété** qui permet d'identifier les gisements fonciers, en différenciant :

- D'une part le domaine public
  - De l'Etat
  - Des collectivités territoriales
  - Des établissements publics de l'Etat (RFF, hôpitaux...) qui constituent très souvent des lieux urbains stratégiques
- D'autres part les propriétés privées
  - Dont les grandes entreprises (grands comptes) mais aussi les PME, en particulier les PME disparues. Ces dernières présentent le risque de se dégrader rapidement et à terme, une réhabilitation financièrement trop lourde. Ce sont des sites dits « orphelins » ; de même, les biens vacants et sans maître, attribués à la commune par l'article 713 du code civil dans sa rédaction résultant de la loi du 13 août 2004 et subsidiairement à l'Etat si la commune renonce à ses droits<sup>53</sup>.

**2) La caractéristique juridique**

Il s'agira d'identifier les règles qui s'appliquent sur chaque partie de territoire : loi « d'aménagement et d'urbanisme » contenant des dispositions nationales en particulier à certains territoires : Loi Aéroports, Loi Littoral, Loi Montagne<sup>54</sup>..., le droit des sols issu des documents d'urbanisme PLU, POS ainsi que les principales servitudes attachées au droit de propriété...

**3) L'activité du marché foncier et immobilier**

C'est-à-dire qui a vendu quoi, à qui et pour combien et quelles sont les perspectives de son évolution ?

**4) Enfin, l'évaluation des besoins fonciers**

Dans un diagnostic foncier, on doit être capable de prévoir de façon réelle d'une année sur l'autre, le budget nécessaire à la réalisation du Plan local de l'Habitat, traduit en terme foncier<sup>55</sup>.

## **Le deuxième pilier : connaissance et planification du territoire**

*... Les DDE, en réseau avec les futures DGRE, joueront un rôle primordial. Elles ont vocation à devenir le **lieu privilégié du partage de la connaissance avec les acteurs publics** et en particulier avec les collectivités territoriales. Elles devront être **impliquées** dans la mise en place de systèmes d'information géographique renforcés.*

En ce qui concerne le deuxième pilier : connaissance et planification du territoire, L'Etat précise que les DDE devront être impliquées dans la mise en place de **systèmes d'information géographique renforcés**. Cela signifie sans aucun doute, qu'elles devront partager avec d'autres des systèmes experts, plus précisément ici avec les collectivités territoriales,.

Mais il conviendra d'être très attentif car l'Etat, qui a la vocation affichée à devenir en DDE le lieu privilégié du partage de la connaissance avec les acteurs publics (collectivités territoriales), prend le risque de se fermer à nouveau dans un système duel (DDE, CT) qui, compte tenu du contexte économique international difficile, sera vite dépassé par la pression des besoins formulés par le reste de la société civile (entreprises, professionnels, associations, universitaires ou simplement citoyens). **Il faut donc penser d'ores et déjà à intégrer, dans un système de partage des savoirs et de la connaissance, cette troisième dimension représentée par la société civile.**

<sup>53</sup> Voir l'article 147 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 modifiant l'article L-27 bis du code du domaine de l'Etat.

<sup>54</sup> Voir à ce sujet les derniers travaux du Conseil National de l'Information Géographique à Paris (CNIG)

<sup>55</sup> Séminaire CIFP – Vincent Renard - 2 décembre 2004 – Clermont Ferrand.

## **Le principe d'un partenariat entre les ministères**

Enfin sur un autre plan, et c'est une avancée majeure, l'Etat consacre le principe d'un partenariat entre les ministères et appelle, dans les départements où les préfets le jugeront utile, une fusion des deux services : DDAF et DDE<sup>56</sup>.

Souhaitons surtout, qu'il clarifie rapidement les termes d'un partenariat opérationnel avec **la DGI, seule détentrice d'une information foncière exhaustive** sans laquelle tout diagnostic foncier de territoire s'avère sinon impossible pour le moins incomplet, voire hasardeux. Par ailleurs, il paraîtrait possible, le cas échéant, de provoquer la mise en œuvre des dispositions du décret n°2004-1085 du 14 octobre 2004 (JO du 15 octobre) autorisant un ou plusieurs services de l'Etat à confier à un autre service de l'Etat, la réalisation pour leur compte, d'actes juridiques, de prestations ou d'activités déterminées concourant à l'accomplissement de leurs missions.

## **9.4. Un atout majeur pour la DDE : une vision supra communale.**

### **Le contenu social et économique des projets reconfigure les territoires**

Alors que le département de la Dordogne représente par sa superficie le troisième plus grand département de France métropolitaine avec seulement 400 000 habitants, le défi premier n'est pas d'imposer un principe d'économie d'espace qui irait à l'encontre du désir actuel des populations<sup>57</sup> vivant sur un territoire où l'espace n'est ni véritablement rare, ni encore véritablement cher. D'ailleurs la DGUHC ne prône pas le « non étalement urbain », mais seulement la maîtrise des processus d'étalement urbain<sup>58</sup>.

Non, dans le respect de la loi S.R.U., ce sera avant tout d'établir un rapport d'équilibre entre les besoins sociaux, culturels, économiques et environnementaux qui répondent aux enjeux de mixité, de diversité et d'équité.

Ce sera montrer et démontrer l'interdépendance de territoires qui se superposent. Car l'espace, n'apparaît plus comme un objet de consommation ou d'appartenance normé. La maille territoriale (communes, département...) ne façonne plus le contenu social ou culturel, mais à l'inverse, c'est désormais le contenu social et économique des projets qui reconfigure les territoires.

Ce sera également montrer et démontrer de manière transversale que l'utilisation de l'espace se prévoit bien au-delà du temps électoral, à l'échelle du temps urbain.

Et si ordinairement, l'agglomération semble la meilleure échelle pour conduire une politique foncière, pour des villes comme Rouen ou le Havre car il y a généralement peu d'interaction entre les marchés fonciers d'une agglomération et ceux de l'agglomération voisine<sup>59</sup>, en ce qui concerne le département de la Dordogne, constitué par 4 grands bassins de vie, Nontron, Périgueux, Bergerac et Sarlat la Canéda, l'analyse est différente. Elle doit être précisée.

### **La Dordogne est souvent comparée à une seule ville, au territoire immense**

En effet, au regard de la simple carte des transports et déplacements, confirmée par celle de l'attractivité des grandes surfaces, on constate que le département de la Dordogne se comporte comme une entité homogène (historiquement bicéphale : Périgueux, Bergerac), supportant très peu d'évasion vers les grands centres périphériques extra départementaux comme Limoges, Angoulême, Libourne ou Brive la Gaillarde.

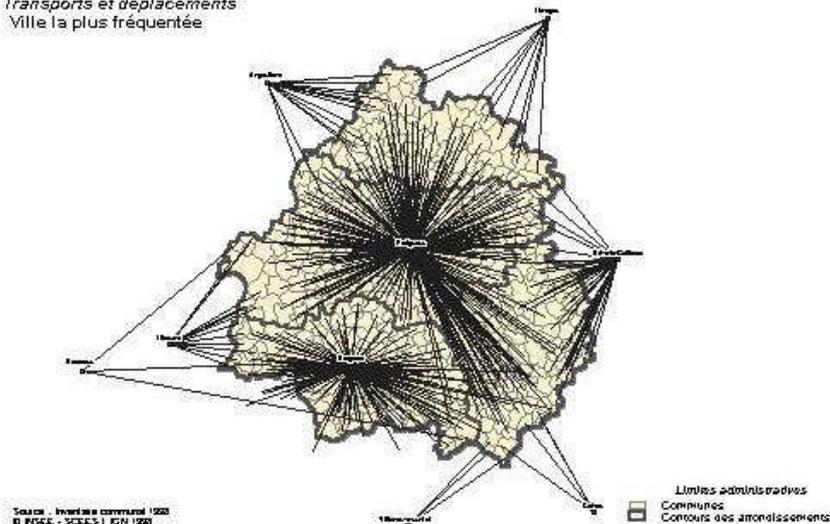
<sup>56</sup> (voir - Pièce jointe à la circulaire de monsieur le Premier Ministre sur la réforme de l'administration départementale – le 16 novembre 2004).

<sup>57</sup> Etude réalisée les 27 et 28 août 2003 pour le moniteur - études foncières n°109 mai juin 2004

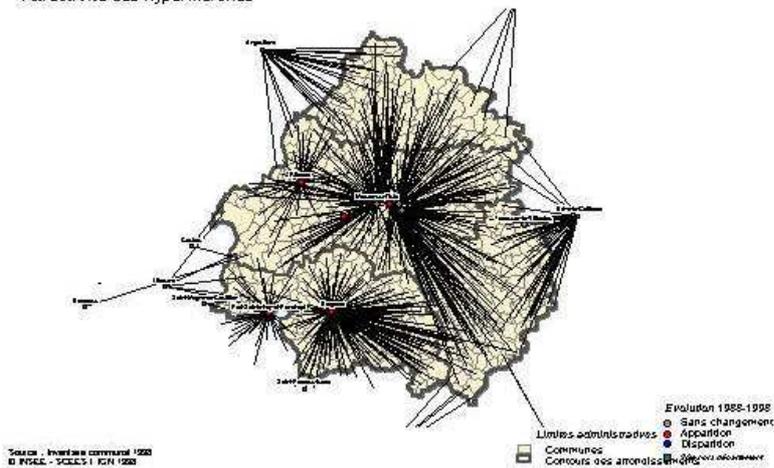
<sup>58</sup> Séminaire CIFP décembre 2004

<sup>59</sup> Etudes foncières n°110 juillet Août 2004

DORDOGNE  
*Transports et déplacements*  
 Ville la plus fréquentée



DORDOGNE  
*Grandes surfaces*  
 Attractivité des hypermarchés



Il apparaît clairement au vu de ces documents cartographiques, que le choix de localisation d'un ménage ne dépend pas des limites administratives, d'arrondissement, de communautés de communes (une cinquantaine à ce jour, autant que de cantons) encore moins des limites communales (557 communes).

Par ailleurs d'un point de vue sociologique, le département de la Dordogne, de par les liens de cousinage encore très marqués d'une région à l'autre, la richesse du tissu associatif (sportif, culturel, archéologique, historique, patrimonial, philosophique et culturel ...) et l'implication citoyenne considérable (environ 7000 élus, soit près de 2% de la population, presque le double de la moyenne nationale), est souvent comparée à une seule ville, au territoire immense, à l'intérieur de laquelle chacun se connaît et/ou se reconnaît.

Sous cette double analyse (morcellement administratif et sociologie), la possibilité d'appréhender et d'évaluer les phénomènes urbanistiques et rurbanistiques à une échelle supra communale voire départementale constitue l'atout majeur de l'Etat pour accompagner les communes.

Aussi et malgré les questionnements encore nombreux sur la réforme de l'Etat et les incertitudes de l'avenir, l'accompagnement des collectivités territoriales passe sans aucun doute en tout premier lieu, par la mise en place d'un **outil partagé d'analyse et d'observation, constitutif d'un lien transversal et fédérateur.**

## 9.5. La nécessité de mutualiser la connaissance pour construire un savoir local.

Mais aujourd'hui, avec la loi S.R.U., la notion d'espace prend une dimension nouvelle qui sort du cadre traditionnel de la simple mesure surfacique. En effet, pour atteindre les grands équilibres, l'espace doit être pensé désormais en terme d'interrelation entre : l'espace social, l'espace économique, culturel, associatif, l'espace des transports, touristique, paysager, sensible....; autant d'espaces de vie localement spécifiques, qui font appel à des compétences d'acteurs différents et complémentaires et qui s'appuient sur trois groupes d'acteurs que l'on pourra identifier de la façon suivante :

- **Un groupe d'acteurs métier**, en lien avec la recherche : sociologues, architectes urbanistes, environnementalistes, géographes, géomètres, statisticiens, géomaticiens, économistes, paysagistes, facilitateurs/animateurs, experts fonciers, travailleurs sociaux...
- **Un groupe d'acteurs institutionnel** : administrations, DDE, DDAF, DGI, DDASS, universités, acteurs locaux, collectivités territoriales, établissements publics et parapublics, EPF, SAFER, Agences d'urbanisme, CAUE, Chambres Consulaires ...
- **Un groupe d'acteurs citoyen** : entreprises, associations et publics associés...

Chacun s'accorde à penser que, dans un contexte d'économie mondialisée, ce sera dorénavant l'importance de l'organisation qui l'emportera sur celle de la dotation<sup>60</sup>.

Le capital humain et le savoir, la mise en réseau des acteurs locaux (privés et publics notamment), et l'ouverture sur un « système monde » grâce aux réseaux de communications, sont aujourd'hui indispensables pour construire un savoir local porteur d'emplois et pour produire du sens.

A l'image toute relative, des « pôles métier » en Italie qui, par l'échange de savoirs d'entreprises sur un même secteur d'activité et par l'émulation réciproque, constituent une des réponses à la mondialisation de l'économie et aux délocalisations, il s'agira de produire en Dordogne, sur des problématiques territoriales spécifiques, un pôle « d'intelligence partagé » dont l'enjeu majeur sera d'élaborer une capacité propre de réflexion et dont l'ambition affichée pourra être de la partager également avec d'autres.

Dans cette perspective, nous avons vu dans les exemples précédents, qu'un système partagé sous la forme d'un réseau de mutualisation et de capitalisation des savoirs entre tous les acteurs de l'observation tant public que privé, permet de construire ce savoir local.

Mais en préalable cinq principes doivent être posés :

1. L'accès et la gratuité pour tous les acteurs, à l'information déjà payée par l'impôt (sous les réserves de la confidentialité inscrite dans les textes et seulement dans les textes), notamment les fichiers parcellaires mêmes vectorisés, en particulier ceux qui font l'objet d'une convention de mise à jour avec le service du cadastre.<sup>61</sup>
2. Une collaboration affirmée et soutenue avec les services fiscaux (DGI), seuls détenteurs d'une information foncière exhaustive de base<sup>62</sup>.
3. Des lieux ressources identifiables de partage de la réflexion et de l'information, tant physiques que virtuels (Internet, intranet.).
4. Une collaboration étroite avec les universités et le monde de la recherche.
5. Une connaissance qui doit être nourrie en permanence.

<sup>60</sup> « ...C'est surtout une évolution culturelle majeure qui fait passer tous les acteurs publics d'une logique de moyens à une logique de performances et de résultats ...» Réforme du ministère de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du Territoire, du Tourisme et de la Mer - DOSSIER DE PRESSE -23 novembre 2004

<sup>61</sup> En effet, certaines communes hésitent à partager ces fichiers parce qu'elles ont été les principaux investisseurs

<sup>62</sup> Se reporter au § 8.1.3.6. Précisions sur le lien avec les services fiscaux

## 9.6. Comment concilier Etat, collectivités territoriales et société civile ?

### Un outil intermédiaire : à l'exemple de l'agence d'urbanisme

C'est justement une des missions premières des agences d'urbanisme auxquelles par la loi<sup>63</sup>, l'Etat peut s'associer que de mettre à disposition des institutions en charge du développement territorial, un observatoire permanent des évolutions démographiques, socio-économiques ou environnementales. Cette mission d'observation prend tout son sens au service de l'action publique : définition des politiques, suivi de leur exécution, évaluation de leurs résultats.

A l'exemple de l'OPUS de l'urba de Bordeaux<sup>64</sup>, tout indique qu'il faille descendre finement dans la connaissance du parcellaire pour constituer les bases d'un outil d'observation pérenne qui sera aussi les prémices de la mise en place d'un volet foncier. Volet, qui pourra trouver à terme sa traduction sous la forme d'un EPFL.

Certains pourront prétendre qu'un outil à l'exemple d'une agence d'urbanisme, ne se conçoit que sur un territoire fortement peuplé. Dans les faits, quatre agglomérations de moins de 100.000 habitants sont déjà dotées d'agences : Châlons-en-Champagne, Saint-Omer, Belfort et Creil.

De plus, le département de la Dordogne peut être considéré, à bien des égards comme un territoire homogène et un tel outil prendrait tout son sens s'il intervenait dans le cadre d'une recherche d'équilibre urbain/rural.

Enfin, avec la décentralisation, la demande des élus se fait de plus en plus pressante car les champs des compétences territoriales se multiplient.

### Un outil qui travaille en réseau

Une agence d'urbanisme<sup>65</sup> est toujours insérée dans un réseau de mutualisation et de capitalisation des savoirs, à des échelles de territoire qui dépassent son aire d'études particulière. Elle travaille avec les agences voisines dans le cadre d'un réseau technique régional ou interrégional.

Ces différents réseaux permettent aux responsables des villes et des agglomérations de disposer d'un cadre autonome pour partager leurs réflexions et défendre des positions communes sur les questions urbaines. Pouvant s'organiser autour de la FNAU<sup>66</sup> elle permet aux techniciens des agences, de capitaliser leurs savoirs, de mutualiser leurs expériences, d'améliorer leurs savoir-faire et de contribuer à créer une culture commune dans le domaine de l'aménagement des territoires et du développement urbain.

Si d'une façon générale les agences d'urbanisme laissent toute leur place au travail avec les universités, il peut arriver qu'elles soient en retrait par rapport aux besoins exprimés par les acteurs économiques ou les associations.

Dans l'hypothèse de la mise en place d'un tel outil, il conviendra d'être attentif à la possibilité de partager l'information également avec la société civile.

## 9.7. Des avancées périgourdines encourageantes

Les professionnels privés locaux interrogés, voient plutôt d'un bon œil l'accès à une connaissance enrichie et partagée à la condition que la nouvelle organisation des services déconcentrés de l'Etat n'entre pas en concurrence avec eux grâce à des fonds publics, sur un marché déjà très tendu.

On constate par ailleurs sur le plan institutionnel, une réelle volonté de concertation. Dans cet esprit, depuis 1993 le Préfet de la Dordogne a créé par lettre de mission, le Pôle Environnement et

<sup>63</sup> Se reporter au [§ 8.1.2.1](#)

<sup>64</sup> Se reporter au [§ 8.1.2.2](#)

<sup>65</sup> (*Voir annexe 20 : Les agences d'urbanisme*)

<sup>66</sup> Fédération nationale des agences d'urbanisme

conservation de l'Espace (PEACE) qui regroupe sept services : Préfecture, DDE, DRIRE, DDASS, DIREN, Gendarmerie, SDAP<sup>67</sup> et associe certains partenaires comme le CAUE, le PNRPL<sup>68</sup> et certaines collectivités comme le Conseil Général.

Après dix ans d'existence, le rôle du PEACE évolue vers des missions qui visent à se doter des moyens pour une expertise spécifique et un examen réactif sur des dossiers complexes d'aménagement et de gestion de l'espace (grands équipements, ZAE, parcs de loisirs, 1% autoroute, projets à nuisance sonore, zones à risques...).

A cet effet, il est proposé de créer, par une nouvelle lettre de mission, le PAGE : Pôle d'Aménagement et de Gestion de l'Espace dont les deux missions essentielles seront :

1. Une mission de connaissance des territoires (en amont)
2. Une mission d'expertise territoriale de projets (en aval)

Le PAGE qui veut être un lieu-ressource identifiable par l'adjonction de moyens humains et matériels, se propose également de développer des outils via Internet et favoriser l'échange de données dans le cadre du pôle géomatique dont les bases ont été jetées en octobre 2002, à l'initiative du Service Prospective et Environnement de la DDE (SPE-DDE-24). Ce pôle géomatique tend à regrouper une trentaine de partenaires (administrations, EPCI, chambres consulaires...)

Mais, du point de vue de la conciliation Etat, collectivités territoriales et société civile, l'expérience la plus intéressante, se situe sur le canton de Saint-Astier qui voit l'émergence d'une structure de réflexion associative, l'Atelier de Géographie Rurale Numérique (AGRN), sorte de plate forme intercommunautaire, où l'échange des savoirs constitue le cadre privilégié de la démarche.

L'AGRN veut être un lieu d'animation, d'échange et de ressources sur l'ensemble du territoire de la Vallée de l'Isle. Il propose un ensemble de services pour les communes et l'intercommunalité. Son ambition est de constituer une aide à la décision, à la communication et au développement économique dans cinq directions :

1. la planification, l'urbanisme, l'action foncière, l'aménagement de l'espace l'information cadastrale, l'étude préalable de projets
2. Le patrimoine, chemins, voiries, accueil touristique, découverte de la nature, des paysages, de l'histoire rurale locale
3. La gestion des réseaux et des services à la population
4. L'accompagnement du développement économique et du développement sur le territoire
5. La mise en réseau des acteurs sur le territoire.

Gageons que ce type d'initiative qui prend en compte le champ de la société civile sous ses aspects socio-économiques, est appelé à se développer, en particulier dans les départements ruraux, pour constituer à terme le socle d'un nouvel outil pérenne entre l'Etat et les collectivités territoriales.

.../...

Nous avons proposé dans l'avant propos, que ce travail d'analyse et de synthèse puisse être complété utilement par une approche opérationnelle sur un site pilote en Dordogne. Le choix d'un tel site a besoin de réunir un certain nombre de conditions de ruralité, de périurbanité et d'emploi et surtout une bonne implication des décideurs locaux en matière de maîtrise foncière.

Compte tenu de la réflexion déjà engagée par les élus dans le cadre de l'Atelier de Géographie Rurale Numérique (AGRN) sur la vallée de l'Isle, le site du canton de Saint-Astier semble présenter aujourd'hui les caractéristiques optimums pour réaliser cette étude.

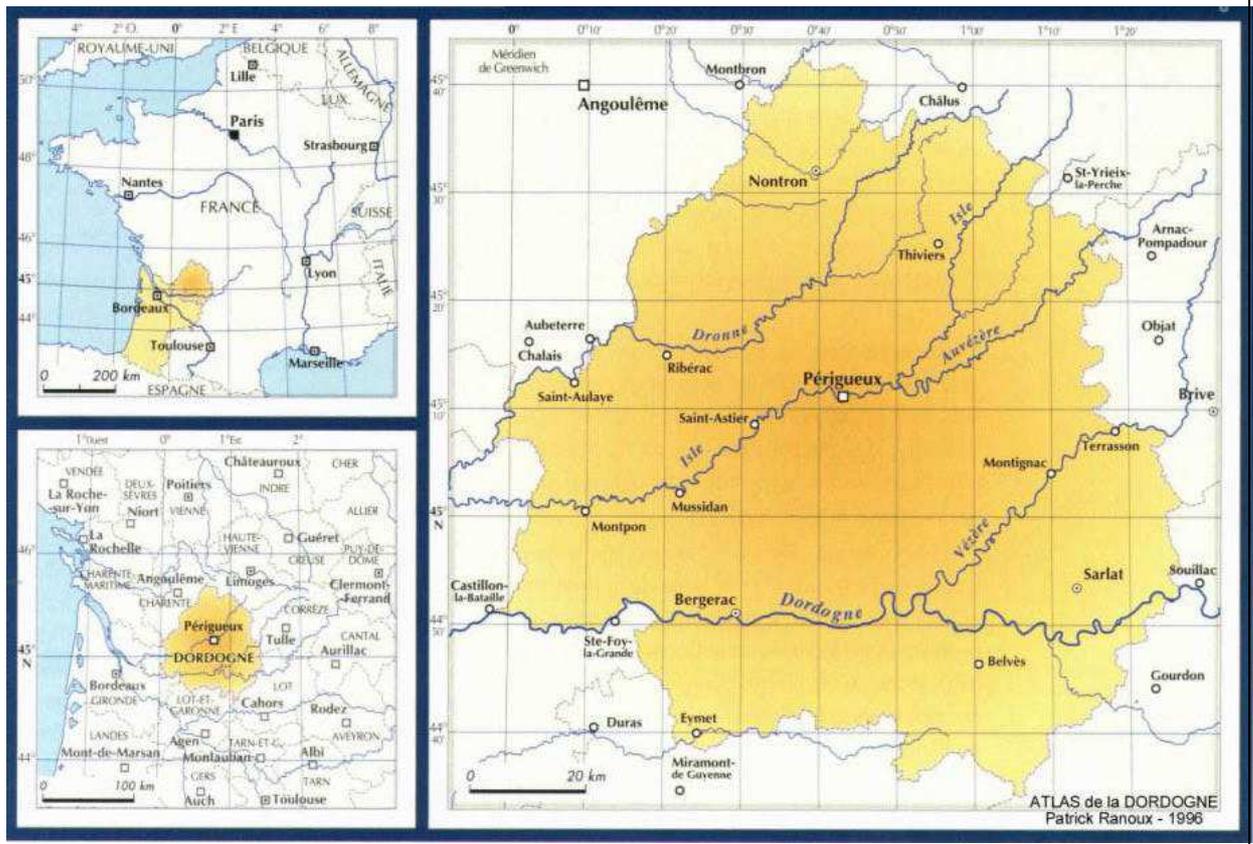
\*\*\*

---

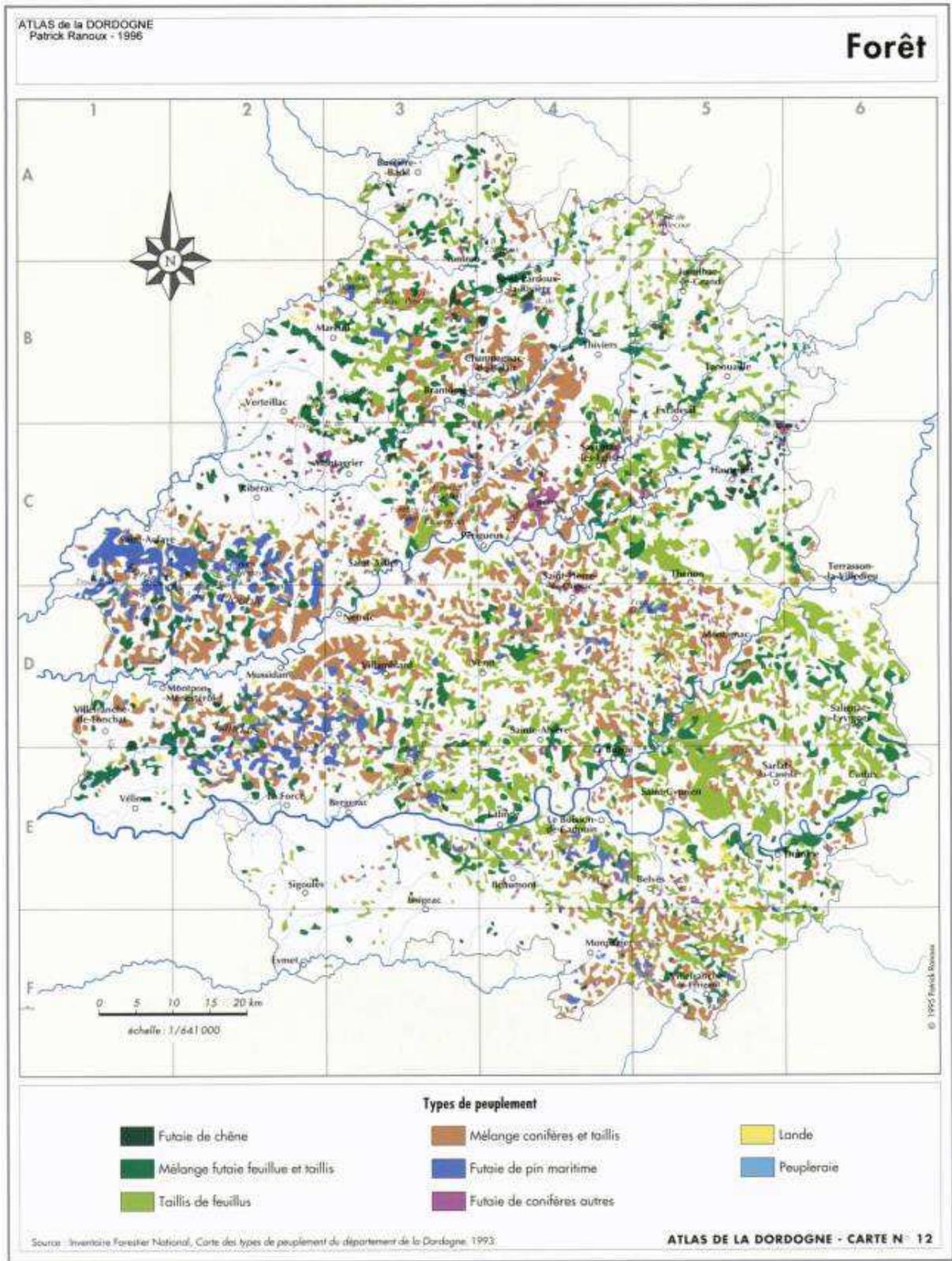
<sup>67</sup> Service Départemental de l'Architecture et du Patrimoine

<sup>68</sup> Parc Naturel Régional Périgord Limousin

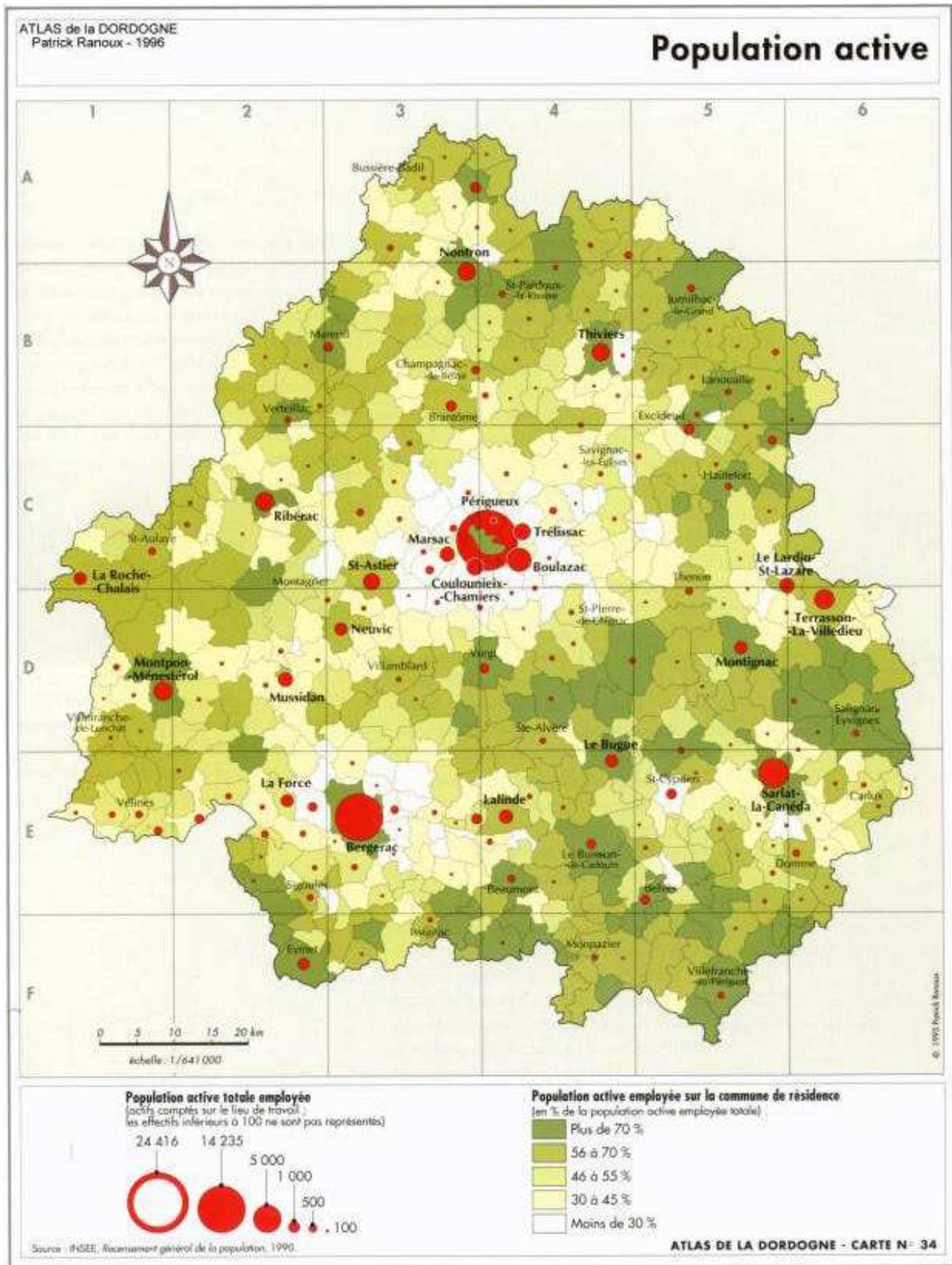
# CARTE DE SITUATION



# CARTE DES FORÊTS



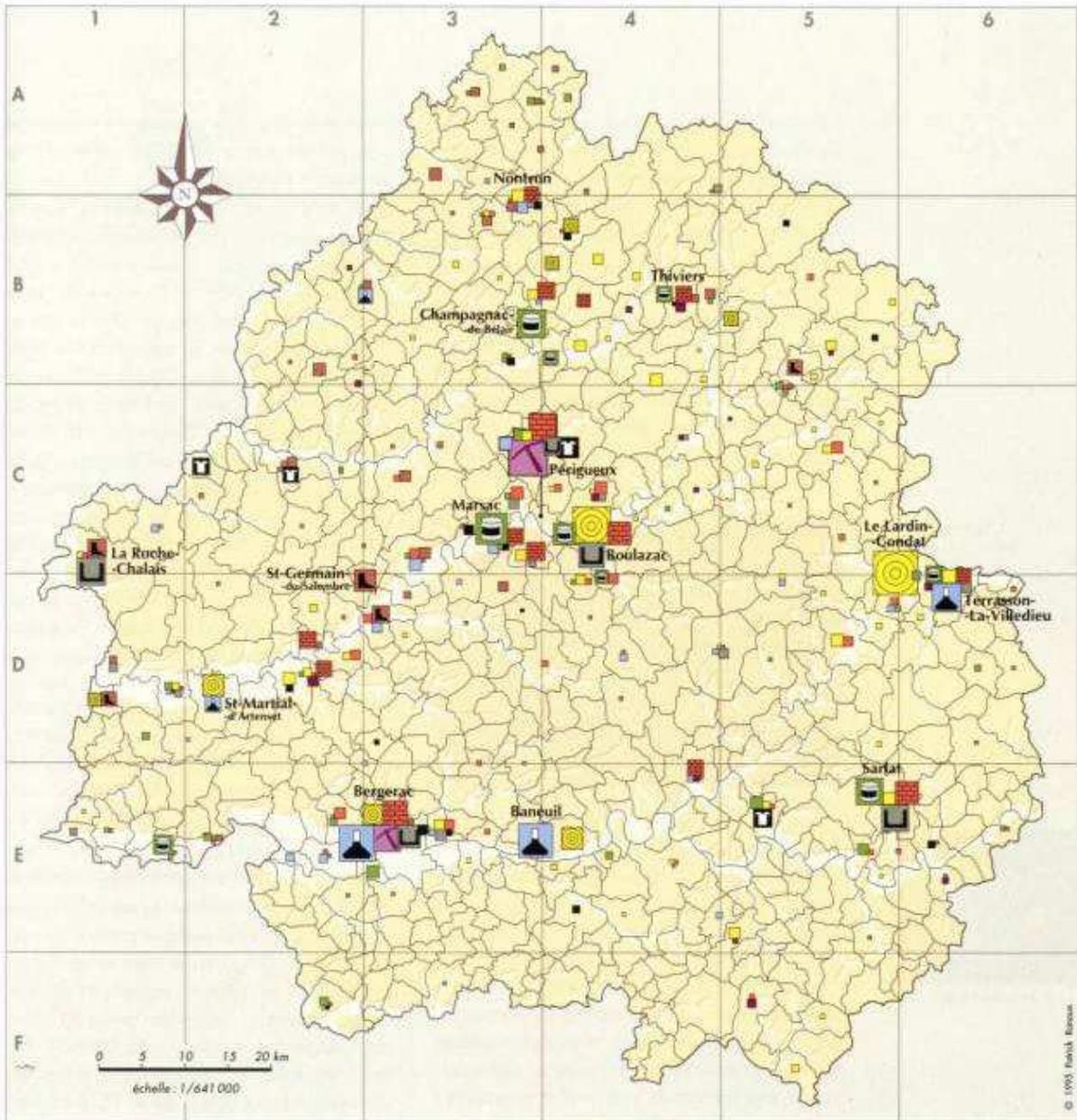
# CARTE DE LA POPULATION ACTIVE



# CARTE DES INDUSTRIES

ATLAS de la DORDOGNE  
Patrick Ranoux - 1996

## Industrie



### Industries (entreprises de plus de 10 salariés)

moins de 100 salariés

plus de 100 salariés

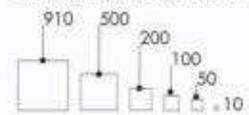
- Extraction (matériaux, eau, énergie)
- Alimentaire, tabac
- Textile, habillement
- Cuir, chaussure

moins de 100 salariés

- Bois, papier, imprimerie
- Chimie, pharmacie, plastiques
- Métaux, mécanique, électronique
- Bâtiment, travaux publics

### Effectifs salariés par commune

dans des entreprises de plus de 10 salariés



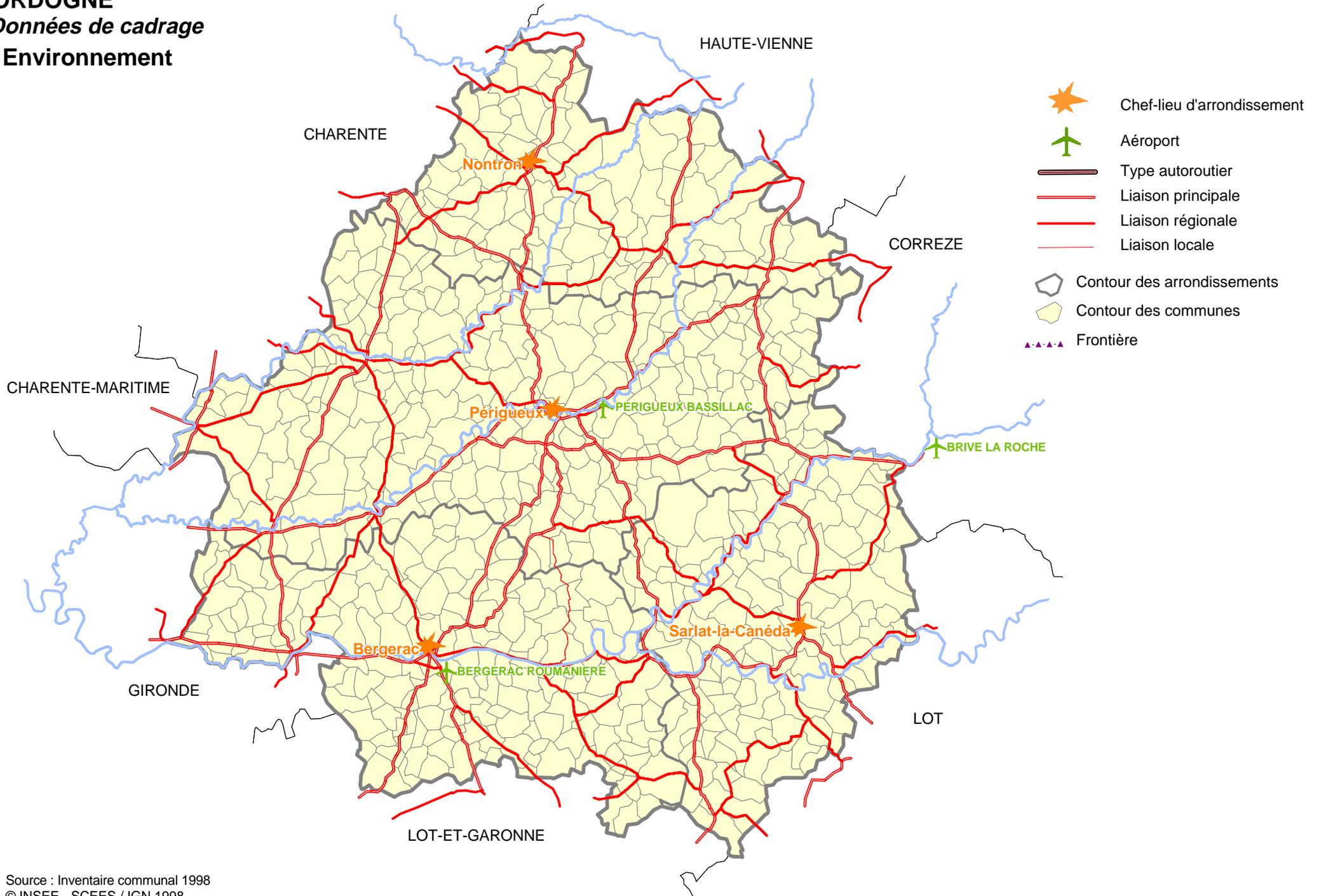
Source : CCI de Bergerac et de Périgueux, Analyse par effets dans la conception, 1995

ATLAS DE LA DORDOGNE - CARTE N° 32

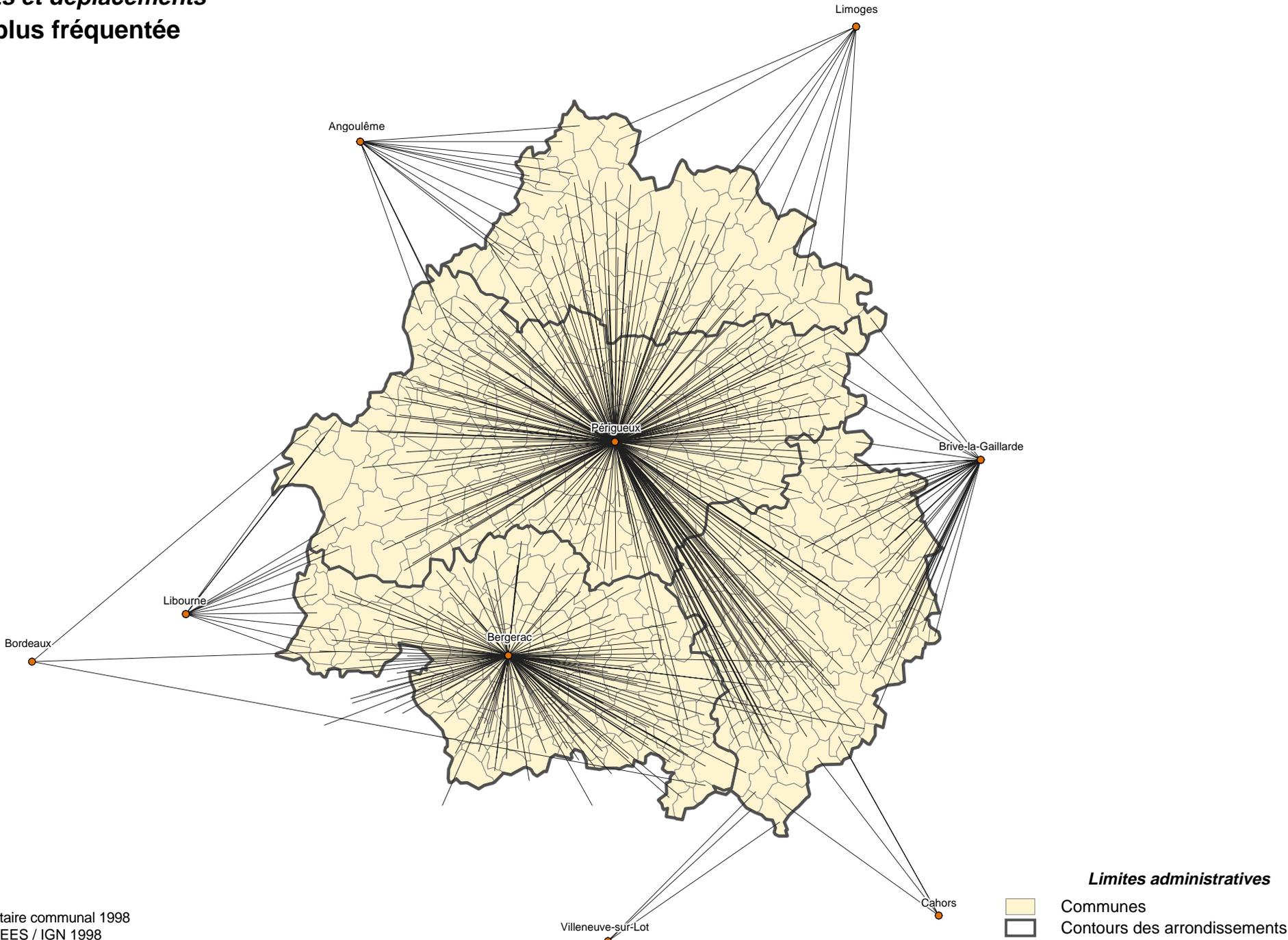
# DORDOGNE

Données de cadrage

Environnement



**DORDOGNE**  
*Transports et déplacements*  
**Ville la plus fréquentée**



Source : Inventaire communal 1998  
© INSEE - SCEES / IGN 1998

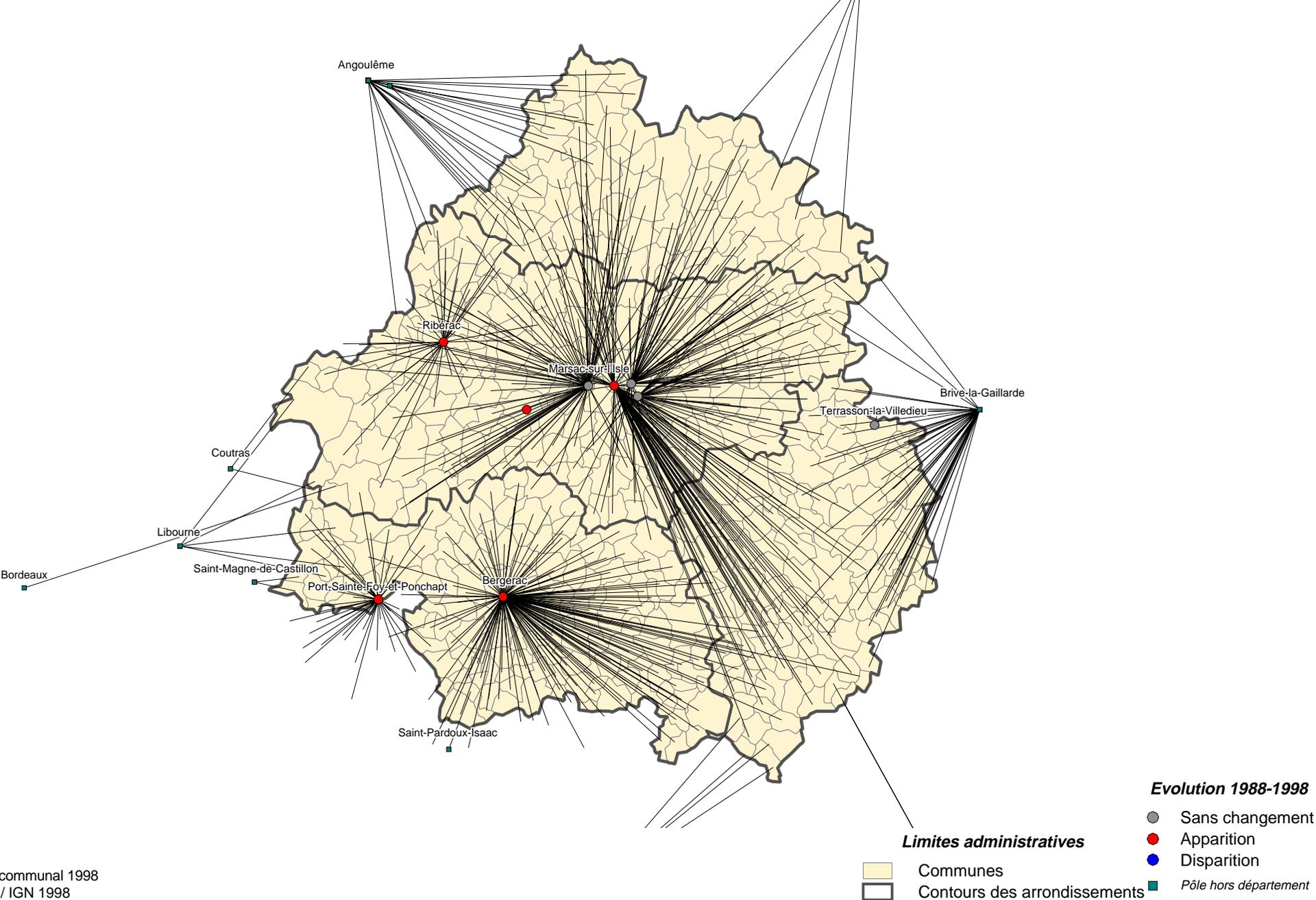
**Limites administratives**

- Communes
- Contours des arrondissements

# DORDOGNE

## Grandes surfaces

### Attractivité des hypermarchés



Source : Inventaire communal 1998  
© INSEE - SCEES / IGN 1998

**CONSOMMATION D'ESPACE – MAÎTRISE FONCIÈRE  
ET ACCOMPAGNEMENT DE L'ÉTAT :**

Le cas de la Dordogne

Réflexions sur les conditions de création d'un outil partagé,  
d'observation, de prospective et d'expertise foncière d'aménagement

# **ANNEXES**

## La charte constitutionnelle de L'environnement

La charte de l'environnement inscrite dans la constitution française en 2003 consacre une série de droits et de devoirs liés à l'environnement.

"Avec cette charte constitutionnelle de l'environnement, la France, pays des droits de l'homme, accomplit une avancée historique. Elle confère aux droits de l'environnement la même force qu'aux droits civils et politiques de 1789 et qu'aux droits économiques et sociaux de 1946", (Jacques Chirac).

Désormais, toutes les lois françaises devront être mises en conformité avec cette charte, ce qui occasionnera "un peignage de tous les textes".

*Article 1. Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et favorable à sa santé.*

*Article 2. Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement.*

*Article 3. Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir ou, à défaut limiter les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement.*

*Article 4. Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi.*

*Article 5. Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution, à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin d'éviter la réalisation du dommage ainsi qu'à la mise en oeuvre de procédures d'évaluation des risques encourus.*

*Article 6. Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles prennent en compte la protection et la mise en valeur de l'environnement et les concilient avec le développement économique et social.*

*Article 7. Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.*

## Déclaration de Rio sur l'Environnement et le développement durable

### **PRINCIPE 1**

*Les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Ils ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature.*

### **PRINCIPE 2**

*Conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, les Etats ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et de développement, et ils ont le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommages à l'environnement dans d'autres Etats ou dans des zones ne relevant d'aucune juridiction nationale.*

### **PRINCIPE 3**

*Le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures.*

### **PRINCIPE 4**

*Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément.*

### **PRINCIPE 5**

*Tous les Etats et tous les peuples doivent coopérer à la tâche essentielle de l'élimination de la pauvreté, qui constitue une condition indispensable au développement durable, afin de réduire les différences de niveaux de vie et de mieux répondre aux besoins de la majorité des peuples du monde.*

### **PRINCIPE 6**

*La situation et les besoins particuliers des pays en développement, en particulier des pays les moins avancés et des pays les plus vulnérables sur le plan de l'environnement, doivent se voir accorder une priorité spéciale. Les actions internationales entreprises en matière d'environnement et de développement devraient également prendre en considération les intérêts et les besoins de tous les pays.*

### **PRINCIPE 7**

*Les Etats doivent coopérer dans un esprit de partenariat mondial en vue de conserver, de protéger et de rétablir la santé et l'intégrité de l'écosystème terrestre. Etant donné la diversité des rôles joués dans la dégradation de l'environnement mondial, les Etats ont des responsabilités communes mais différenciées. Les pays développés admettent la responsabilité qui leur incombe dans l'effort international en faveur du développement durable, compte tenu des pressions que leurs sociétés exercent sur l'environnement mondial et des techniques et des ressources financières dont ils disposent.*

### **PRINCIPE 8**

*Afin de parvenir à un développement durable et à une meilleure qualité de vie pour tous les peuples, les Etats devraient réduire et éliminer les modes de production et de consommation non viables et promouvoir des politiques démographiques appropriées.*

### **PRINCIPE 9**

*Les Etats devraient coopérer ou intensifier le renforcement des capacités endogènes en matière de développement durable en améliorant la compréhension scientifique par des échanges de connaissances scientifiques et techniques et en facilitant la mise au point, l'adaptation, la diffusion et le transfert de techniques, y compris de techniques nouvelles et novatrices.*

### **PRINCIPE 10**

*La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré.*

### **PRINCIPE 11**

*Les Etats doivent promulguer des mesures législatives efficaces en matière d'environnement. Les normes écologiques et les objectifs et les priorités pour la gestion de l'environnement devraient être adaptés à la situation en matière d'environnement et de développement à laquelle ils s'appliquent. Les normes appliquées par certains pays peuvent ne pas convenir à d'autres pays, en particulier à des pays en voie de développement, et leur imposer un coût économique et social injustifié.*

### **PRINCIPE 12**

*Les Etats devraient coopérer pour promouvoir un système économique international ouvert et favorable, propre à engendrer une croissance économique et un développement durable dans tous les pays, qui permettrait de mieux lutter contre les problèmes de dégradation de l'environnement. Les mesures de politique commerciale motivées par des considérations relatives à l'environnement ne devraient pas constituer un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable, ni une restriction déguisée aux échanges internationaux. Toute action unilatérale visant à résoudre les grands problèmes*

*écologiques au-delà de la juridiction du pays importateur devrait être évitée. Les mesures de lutte contre les problèmes écologiques transfrontaliers ou mondiaux devraient, autant que possible, être fondées sur un consensus international.*

**PRINCIPE 13**

*Les Etats doivent élaborer une législation nationale concernant la responsabilité de la pollution et d'autres dommages à l'environnement et l'indemnisation de leurs victimes. Ils doivent aussi coopérer diligemment et plus résolument pour développer davantage le droit international concernant la responsabilité et l'indemnisation en cas d'effets néfastes de dommages causés à l'environnement dans des zones situées au-delà des limites de leur juridiction par des activités menées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle.*

**PRINCIPE 14**

*Pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les Etats selon leurs capacités. En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement.*

**PRINCIPE 16**

*Les autorités nationales devraient s'efforcer de promouvoir l'internalisation des coûts de protection de l'environnement et l'utilisation d'instruments économiques, en vertu du principe selon lequel c'est le pollueur qui doit, en principe, assumer le coût de la pollution, dans le souci de l'intérêt public et sans fausser le jeu du commerce international et de l'investissement.*

**PRINCIPE 17**

*Une étude d'impact sur l'environnement, en tant qu'instrument national, doit être entreprise dans le cas des activités envisagées qui risquent d'avoir des effets nocifs importants sur l'environnement et dépendent de la décision d'une autorité nationale compétente.*

**PRINCIPE 18**

*Les Etats doivent notifier immédiatement aux autres Etats toute catastrophe naturelle ou toute autre situation d'urgence qui risque d'avoir des effets néfastes soudains sur l'environnement de ces derniers. La communauté internationale doit faire tout son possible pour aider les Etats sinistrés.*

**PRINCIPE 19**

*Les Etats doivent prévenir suffisamment à l'avance les Etats susceptibles d'être affectés et leur communiquer toutes informations pertinentes sur les activités qui peuvent avoir des effets transfrontaliers sérieusement nocifs sur l'environnement et mener des consultations avec ces Etats rapidement et de bonne foi.*

**PRINCIPE 20**

*Les femmes ont un rôle vital dans la gestion de l'environnement et le développement. Leur pleine participation est donc essentielle à la réalisation d'un développement durable.*

**PRINCIPE 21**

*Il faut mobiliser la créativité, les idéaux et le courage des jeunes du monde entier afin de forger un partenariat mondial, de manière à assurer un développement durable et à garantir à chacun un avenir meilleur.*

**PRINCIPE 22**

*Les populations et communautés autochtones et les autres collectivités locales ont un rôle vital à jouer dans la gestion de l'environnement et le développement du fait de leurs connaissances du milieu et de leurs pratiques traditionnelles. Les Etats devraient reconnaître leur identité, leur culture et leurs intérêts, leur accorder tout l'appui nécessaire et leur permettre de participer efficacement à la réalisation d'un développement durable.*

**PRINCIPE 23**

*L'environnement et les ressources naturelles des peuples soumis à oppression, domination et occupation doivent être protégés.*

**PRINCIPE 24**

*La guerre exerce une action intrinsèquement destructrice sur le développement durable. Les Etats doivent donc respecter le droit international relatif à la protection de l'environnement en temps de conflit armé et participer à son développement, selon que de besoin.*

**PRINCIPE 25**

*La paix, le développement et la protection de l'environnement sont interdépendants et indissociables.*

**PRINCIPE 26**

*Les Etats doivent résoudre pacifiquement tous leurs différends en matière d'environnement, en employant des moyens appropriés conformément à la Charte des Nations Unies.*

**PRINCIPE 27**

*Les Etats et les peuples doivent coopérer de bonne foi et dans un esprit de solidarité à l'application des principes consacrés dans la présente Déclaration et au développement du droit international dans le domaine du développement durable.*

**LA QUESTION FONCIERE DANS LES PETITES COMMUNES RURALES - JUILLET 2004**

Entretien avec Monsieur le Maire d'une petite commune rurale

**Résumé**

Le maire se montre réservé à l'égard du rôle joué par la DDE dans le domaine de la gestion de l'espace. Il considère la DDE comme une administration chargée de restreindre plutôt que d'accompagner les communes dans leur réflexion.

Il met l'accent sur le principe, suivant lequel un observatoire foncier, même s'il permet d'arrêter une situation à un moment donné, ne pourra pas remplacer l'intelligence et la réactivité des hommes en charge des responsabilités locales : « *L'observatoire foncier permet de faire un bilan, effectivement, mais en aucun cas, il ne ressentira les choses.* ».

L'accent est donc porté sur le décalage entre la planification imposée par l'Etat et la nécessité de répondre vite et bien à des demandes imprévisibles.

Cet entretien montre l'isolement des communes rurales en matière de réflexion foncière. Il permet de rappeler le besoin de conseils des communes rurales, et la nécessité de trouver un interlocuteur à l'écoute des problématiques foncières rurales.

En conclusion, toute proposition de la DDE, d'observation foncière opérationnelle devra passer, somme toute, par une stratégie de communication et des explications approfondies à l'adresse des responsables locaux mais avant tout par une écoute. Car si le contrôle de l'application de la loi, par l'Etat paraît admis généralement par les communes pour éviter les dérives, celles-ci demandent à être davantage épaulées dans leurs choix stratégiques en matière de planification foncière.

En d'autres termes, on peut considérer qu'elles réclament plus de partenariat avec les services de l'Etat et non plus simplement l'application de directives nationales ; « brutales », peu explicite, dont les communes se demandent si les services déconcentrés de l'Etat eux-mêmes en comprennent bien la portée et/ou si elles s'appliquent de manière égale pour tous.

On constate par ailleurs, chez les responsables locaux, une méconnaissance des règlements d'urbanisme et une interrogation sur la loi telle que les communes ont le sentiment de la subir. Davantage d'explications ou de pédagogie, de la part de l'administration serait la bienvenue.

Cette accompagnement pédagogique, qui permet plus d'explications de la loi et des règlements, constitue somme toute un préalable indispensable à la bonne complémentarité entre administration et élus territoriaux.

D'un point de vue pratique et opérationnel cet appui pédagogique doit s'inscrire comme un préalable incontournable des « Porters à connaissance ».

.../...

**Du point de vue d'un maire de commune rurale, depuis 30 ans, quelles évolutions peut-on constater lorsqu'on évoque l'aspect foncier sur votre commune?**

*Si je réfléchis un peu, je m'aperçois que nous sommes à un tournant du milieu rural*

*La demande de terrains à bâtir est croissante, même pour les communes comme nous, situées à 30 à Kms de la préfecture et 23 de la Sous Préfecture. La demande est certes moins inflationniste que dans les grandes villes mais la pression foncière est importante.*

*De l'autre côté on a aussi le sentiment de la disparition du milieu agricole. Et ceux qui continuent, souvent exploitent beaucoup plus qu'avant.*

*Par rapport à la disparition de l'agriculteur, pour ma part je le prends comme une réalité. Le monde évolue partout, à la ville comme à la campagne. Le monde rural de demain ne sera pas du tout le même.*

*Il y a 30 ans, c'était encore les familles souches. Souvent mariés d'une famille à l'autre, d'une colline à l'autre. On trouvait ça beaucoup. La population de la commune était composée de gens qui s'étaient connus petits, qui s'étaient élevés ensemble, qui avaient des liens familiaux donc c'était une sorte de réseau, un tissu de relations familiales. Aujourd'hui tout a changé. Une commune comme la mienne est composée pratiquement à 80 % de gens « rapportés ». C'est une réalité. Il faut faire avec. Il faut vivre avec, il faut réfléchir le monde rural avec. Il convient de l'accepter simplement comme une réalité.*

*Ce dont on s'aperçoit aussi dans l'évolution, c'est que les parcelles achetées se situent entre 1 et 4 hectares. On*

*bâtit une maison et on utilise le potentiel restant pour des chevaux ou des moutons. C'est quand même une*

recherche forte actuellement

*Du point de vue de l' élu, j'ai envie de dire qu'on ne maîtrise rien. C'est vraiment l'offre et la demande. Nous avons l'exemple d'un propriétaire qui a divisé son terrain en 4 lots, de 3 ou 4 hectares dont 3, ont des chevaux. C'est significatif de la tendance actuelle.*

*Certains propriétaires acceptent de céder du terrain à bâtir par spéculation. Et on commence à voir apparaître des tensions notamment avec des propriétaires résidents (Bio, pur et dur) depuis un certain temps et qui n'accepte pas qu'on vienne s'implanter près de chez eux.*

**Quelles sont les grandes questions que vous vous posez en terme de gestion foncière ?**

*A partir du moment où l'on s'oriente vers la carte communale :*

*La question qui se pose pour l' élu c'est : quelle politique foncière doit-on mener et peut-on mener ?*

*Doit-on faire un maximum de réserve foncière pour amener des gens et des constructions nouvelles ou alors limiter le territoire constructible pour favoriser la nature et/ou l'agriculture ?*

*Malheureusement, cette question n'est pas posée collectivement. Elle est posée individuellement. L' élu est seul, peut-être parfois avec son conseil municipal. Aucune réflexion n'est menée au différents niveaux, départemental, intercommunal, ni avec l'appui d'un organisme quelconque. C'est vraiment de l'initiative pure et dure de l' élu communal actuellement. Mais dans l'hypothèse où elle serait pensée à un échelon supérieur, cela doit aussi s'accompagner d'une réflexion sur la répartition des « richesse » dues au développement*

*La gestion du foncier c'est se demander ce qu'on va faire du sol du milieu rural demain.*

*Faut-il décider unilatéralement de garder des zones boisées, arrêter strictement des zones de constructibilité mais limiter autour du bourg, pour certains maires par exemple. Autre hypothèse*

*Lutter contre le mitage : Que signifie d'ailleurs, lutter contre le mitage ?*

*A une certaine époque, le milieu rural périgourdin s'est développé avec des fermes isolées. Pourquoi aujourd'hui on interdirait à des gens à tout prix de se faire bâtir en plein bois. La seule gêne qu'il y a c'est l'accès et les réseaux. Mais après tout, pourquoi ne pas se faire bâtir au milieu des bois. Je remets en question cette loi de constructibilité, il faut actuellement qu'il y ait 5 maisons à moins de 100 mètres.*

*Est-ce une vision de l'esprit de certains techniciens ou « technocrates » ? Je m'interroge. Je ne trouve pas cela nécessairement logique. Aujourd'hui je n'ai pas de réponse sur la gestion du foncier. Nous serons amenés à faire des choix avec la carte communale dans les mois qui viennent, c'est-à-dire à partir dès cet automne. Mais je n'ai pas à ce jour plus réfléchi que cela. Nous en sommes actuellement au choix du cabinet d'étude.*

**Etes-vous suffisamment informé des grands règlements d'urbanisme et de leurs contenus (PADD, SCOT, Porters à connaissance)?**

*Non je ne sais pas ce que c'est.*

*Je ne connais rien des règlements d'urbanismes, PADD, SCOT etc.. en dehors des cartes communales parce que c'est normalement l'organisation qui nous concerne.*

*Pour les « Porters à connaissance » c'est le cabinet d'étude qui doit nous le ramener. Effectivement, quand nous avons travaillé sur la carte communale, nous en avons parlé. Après je ne suis pas habitué à entendre ces termes.*

*Pour moi, la loi SRU se résume à : pas de construction si on a pas de construction à moins de 100 mètres. C'est très bref. Et donc par voie de conséquences, il y a incapacité à gérer notre propre espace foncier. On subira encore cela, tant que nous n'aurons pas de carte communale, c'est-à-dire, que nous subiront la loi telle qu'elle est, ou peut-être simplement, telle qu'elle est interprétée par la DDE.*

**Constatez-vous des freins à votre gestion foncière ?**

*Je crois qu'il y a avant tout, un gros problème. C'est l'absence totale de réflexion ou d'aide à la réflexion. Mon sentiment avant de passer à la carte communale : le cabinet d'étude vient avec des données précises (textes) du genre, il faut déterminer dans les 5 ans la croissance que vous estimez de la population.*

*A partir de là on détermine un pourcentage de surface qu'on peut mettre en zone constructible. Déjà je trouve qu'il y a un frein, parce que la loi paraît trop rigide.*

*Après tout, si une commune veut se développer au niveau habitat, pourquoi pas. Si une commune fait le choix de refuser le développement de la construction, pourquoi pas aussi. Pourquoi y aurait-il un dirigisme si fort. Déjà ça me gêne.*

*Autre chose qui me gêne, personne ne nous aide localement à réfléchir sur ces données. Alors on peut faire des grands messes comme on a vu lorsqu'on a présenté la nouvelle politique en matière de carte communale : on réunit tous les maires à Bergerac et le Directeur de la DDE qui est là. Il explique d'accord. Pour ma part, je suis partisan d'une aide à taille humaine, nous avons 200 habitants, nous avons besoin d'une personne qui nous aide. Pourquoi pas une aide au niveau même d'une petite unité. D'ailleurs, même si cela n'a rien à voir avec notre propos présent, je continue à être anti-communauté de commune. Car je suis persuadé que plus la responsabilité est ramenée à une petite échelle humaine, plus elle est efficace. Regrouper 17 communes ensemble, ramène la responsabilité vers le chef lieu de canton ou autre et déresponsabilise la base. On le voit notamment dans les grandes cités, c'est-à-dire avec 30 000 habitants c'est la pagaille. Ce sont les quartiers inabordables etc.... Si on est 200, si on a un budget à nous, si on se gère, si on a notre politique, pour moi, ça c'est efficace. Ramené à une taille de 17 ou 33 communes, je n'ai pas honte, contrairement à ce que dit Rocard « 36000 communes c'est beaucoup trop », moi je dis 36000 communes c'est pas assez. Il faudrait que les communes de 50 000 habitants soient divisées en 10, peut-être 100, pour que les gens soient responsables de leur quartier.*

**Qu'attendez-vous des services de l'Etat en matière de gestion foncière ?**

*Ce que j'attends des administrations publiques c'est une aide à la réflexion, mais pas une transmission d'une orientation qui serait dirigée par l'Etat ou par des textes de loi trop contraignants.*

*Je voudrais que les gens qui m'aident à réfléchir se contentent de me dire ce qui m'est permis de faire mais ensuite, à moi d'avoir ma part d'initiative. C'est-à-dire si on se contente de venir me dire : « mais vous avez le droit de ne faire que ça », ce n'est pas la peine de venir. On vient m'informer, on ne m'aide pas à réfléchir. Donc je n'ai plus besoin de réfléchir, j'ai juste à être informé.*

*Alors à quel stade j'en suis aujourd'hui, je ne sais pas. Est-ce qu'aujourd'hui la loi me permet de réfléchir ou bien m'impose-t-elle uniquement des directives.*

*L'apparence de la loi SRU est qu'elle m'impose; point !. Elle m'impose des directives que je dois appliquer strictement. Je n'ai aucune réflexion possible sur ma politique du foncier.*

**Avez-vous une bonne maîtrise des outils fonciers, baux, droit de préemption, expropriation... ?**

*La seule chose que j'ai utilisée en tant que maire jusqu'à présent, on va dire par oui-dire, c'est la ZAD*

**Quelle définition donnez-vous de la ZAD ?**

*La ZAD, je l'avais conçue comme justement la possibilité d'avoir un droit de préemption sur des terrains qui doivent se vendre demain.*

*Alors là aussi, encore une fois, seul dans mon coin avec le conseil municipal, j'ai décidé de faire une ZAD et la réponse de la DDE a été de me répondre que ma ZAD était beaucoup trop vaste et que les motivations qu'on avait n'étaient, ou pas assez précises ou manquait de ... Donc en gros ils m'ont demandé de réduire ma ZAD. Je n'ai pas compris comment. Là encore il n'y a eu aucun contact direct, sauf un courrier. J'ai refait un courrier répondant comme je le pensais sans modifier le territoire défini par notre ZAD et j'ai envie de dire que la DDE sur ce point là ne m'a rien apporté si ce n'est un frein par rapport à ce que nous Conseil, nous avons décidé.*

*Par rapport à cette réaction de la DDE, je constate qu'il n'il n'y a pas d'aide du tout dans la réflexion sur une ZAD par exemple. Mais en même temps on pourrait me rétorquer que je ne l'ai pas demandée. C'est vrai. Mais je répondrai, que je ne l'ai pas demandée parce que pour moi la DDE n'est pas un élément de réflexion et de construction positive, mais un élément de restriction par rapport à ce que pourrions envisager de faire. Car la DDE est le représentant de la loi qui va nous réduire dans ce que nous voudrions faire. Je n'ai pas besoin de censeur, j'ai besoin de quelqu'un qui m'épaula pour au fond, exécuter ce que nous souhaiterions.*

**Comment définiriez vous la notion de gestion foncière à l'échelon communal et qu'en attendez-vous ?**

*Pour moi, la gestion foncière devrait nous aider à mener une politique de développement de la commune, un choix de développement.*

*Ici, nous avons mené une politique de maintien de l'école et on a créé la crèche. Donc pour nous si on veut continuer à survivre il faut continuer à mener une politique d'accueil d'habitants.*

*Cela peut être de la restauration de vieille maison ou bien une politique de la municipalité elle-même de développer des logements locatifs.*

*Nous l'avons réalisée déjà avec l'office HLM. Nous l'avons fait aussi à titre propre de la commune en*

*réhabilitant une ancienne maison presbytère ou d'autres maisons nous appartenant, parfois en achetant d'autres maisons avant qu'elles ne partent en résidence secondaire ou autre, pour en faire des logements.*

*Il y a très peu de subventions, surtout de l'endettement. Avec l'office d'HLM, on les subventionne et on leur donne le terrain mais l'avantage c'est qu'on n'a pas la dette à notre charge. Et après l'autre point c'est de trouver du terrain pour des gens qui veulent bâtir et s'implanter sur notre commune.*

#### **Avez-vous utilisé les baux à réhabilitation ?**

*La première opération que nous avons fait avec l'OPDHLM<sup>69</sup>, c'est nous que mettons à disposition un terrain, il bâtissaient et au bout de 55 ans on récupérait le bâtiment. Au bout de 55 ans il ne restera peut-être pas grand-chose, on verra. Bon peu importe. Aujourd'hui, il faut leur donner le terrain, et même il nous demande de subventionner la construction, parce qu'il n'arrive soi disant pas à équilibrer. Alors là aussi, on peut se poser des questions on peut douter un peu, Est-ce qu'ils le font avec toutes les communes, pour ma part, je doute. On n'a aucun contrôle. On ne sait pas. Enfin à nous, on nous a demandé une subvention.*

#### **Possédez-vous un outil de gestion informatisé sur votre commune comme par exemple un Système d'Information Géographique (S.I.G.) ?**

*Non je n'ai rien. Pour gérer le foncier, là comme ça, je n'ai aucun outil. A part mon cadastre je n'ai rien d'autre.*

#### **D'autres logiciels de gestion ?**

*Non je n'ai rien, strictement rien, non. Nous la gestion du foncier, c'est la tête et la connaissance physique du terrain.*

#### **A terme pensez-vous vous équiper d'un outil pour votre gestion foncière ?**

*Pour ma part, j'ai du mal aujourd'hui à voir la nécessité d'un tel outil. C'est-à-dire qu'il me semble que la connaissance du terrain qu'on a, suffit pour gérer le foncier ici. Je parle au nom d'une petite commune comme nous.*

*On n'est pas dans la situation d'une commune qui se développe beaucoup, avec nécessité forte de réseaux, assainissement etc... Nous, nous sommes sur l'assainissement individuel, pour moi il n'y a pas dans l'immédiat sauf si dans le futur il y avait un développement un peu plus important mais dans l'immédiat il n'y a pas ce besoin d'outil. Je ne crois pas.*

*On a quoi, actuellement, 2 ou 3 constructions seulement par an. Les gens quand ils font leur assainissement font leur demande. Puis ils le réalisent. Ensuite, je vais sur place voir s'ils respectent ce qu'ils ont dit.*

*Pour 3 demandes par an, je veux dire, ça ne me pèse pas au point d'avoir besoin d'un service qui vienne contrôler, comme les S.P.A.N.C. (Service Publics de l'Assainissement Non Collectif).*

*Je continue à dire qu'on est en train d'alourdir, d'alourdir, d'alourdir tout le système.*

*Alors on me dit : « il faut que les assainissements soient contrôlés ». Je veux bien mais il faut être sérieux. Comment peut-on aller contrôler les assainissements existants ? Faut-il déterrer les tuyaux, regarder si c'est le bon diamètre ? Enfin pour moi il faut être sérieux, on est en train de vouloir faire payer des impôts au gens, de créer des services dont je ne vois pas l'utilité. On surcharge aujourd'hui la société en imposition. On continue à imposer... à imposer les gens.*

*Je répète, 3 constructions par an on peut les contrôler nous-même, on peut voir si elles sont dans les normes actuelles quitte à avoir une administration comme la DDASS qui vient nous aider à voir si la demande est correcte. Cela s'arrête là.*

*Il n'y a pas le besoin de faire payer en plus un impôt aux gens pour s'autocontrôler ou se faire contrôler. Et qu'on leur dise après : « ça ne va pas ce que vous avez fait, il vous faut le refaire ».*

*Et après en plus, il va falloir « fliquer » parce que les gens ne vont pas le faire.*

*Je trouve... On est chez les fous là, moi, ça ne m'intéresse pas. Si c'est la loi, c'est la loi, mais c'est une loi de « cinglé » quoi !. Je suis sévère n'est-ce pas !?*

#### **Quelle méthodologie pour aider les communes à gérer leur domaine foncier ?**

*Par rapport aux petites communes il faut être beaucoup plus souple qu'on ne l'est actuellement.*

*Il faut en effet définir grâce aux cartes communales les zones constructibles avec un engagement sur 5 ans par exemple. Mais il faudrait que l'administration, nous aide à réfléchir et non nous contraigne dans des directives trop rigides qu'elle se contente de transmettre. Donc cela veut dire que la loi devrait peut-être se montrer plus souple.*

<sup>69</sup> Office Public Départemental HLM

*Et si une commune veut développer de l'habitat, elle doit savoir tout ce que cela va engager, engendrer comme conséquence, oui. Mais après, c'est à la commune d'assumer. Pour moi, c'est ça. Et on me dit qu'il faut une enquête publique, pour réviser la carte communale, c'est toute une procédure nouvelle. On ne pourrait pas faire plus simple ?!. C'est tout.*

### **Mais, que dire de la cohérence nécessaire des politiques foncières intercommunales ?**

*C'est l'outil d'aide qui doit être cohérent. Mais je maintiens, je suis partisan d'une politique de liberté des communes. Ce n'est pas la politique des communes, ensemble qui doit être cohérente. Si une commune veut prendre l'orientation de développer l'accueil sur son territoire, même si elle est rurale, laissons la faire. Si une autre commune veut avoir une sorte de côté protectionniste pour que les gens qui y habitent gardent une tranquillité, une sérénité, c'est leur choix à eux. Mais l'outil « gestion du foncier », lui, doit être cohérent pour aider à réfléchir. Et surtout il ne faut pas pour prendre des décisions à la place de l'élu. La décision de l'élu peut être très différente d'une commune à l'autre. C'est là où cela me semble être le défaut d'aujourd'hui, car l'administration impose sa vision du foncier et nous finissons par ne plus avoir aucun pouvoir, en apparence du moins.*

*Si par exemple moi, j'ai l'ambition de doubler ma population en 5 ans et bien j'ai l'impression qu'on va me l'interdire. On me dira non, non ce n'est pas possible, vous, vous n'avez le droit qu'à 10% de plus... 10 % de plus ça veut dire 5 % ou 10 % peut-être du territoire qui peut être mis en réserve de terrain constructibles, je ne maîtrise pas le barème de calcul. Et là je n'ai aucun pouvoir. Si nous en sommes à ce point de restriction, alors !. Pourquoi moi, je n'aurais pas le droit de dire, nous Beauregard nous voulons doubler notre population. Nous voulons que tous les terrains autour des hameaux existants soient constructibles. Pourquoi me freine-t-on à ce point.*

*Observer le foncier de telle sorte que l'on puisse prévoir une augmentation de la population par exemple de 10 %. C'est une possibilité. Mais prenons notre exemple communal. Au dernier recensement en 99, nous étions à 197 habitants. Aujourd'hui nous sommes à 260 officieusement car nous n'avons pas de recensement récent. Cela signifie que en 7 ans, nous avons multiplié la population par 25 %. Pour moi ce n'était pas prévisible. C'est la même chose pour l'école. Quand nous sommes arrivés il y a 30 ans, une classe devait fermer car il n'y avait plus assez d'élèves pour 2 classes. A travers une politique, oserais-je dire dynamique, avec création d'un ramassage scolaire, création d'une garderie, d'une crèche, nous avons aujourd'hui près de 50 élèves. Nous sommes même embêté parce que nous en avons trop. Heureusement nous sommes en R.P.I. (regroupement pédagogique intercommunal) donc on se partage un peu les enfants. A côté de cela les communes qui ne mènent pas une politique de l'habitat, sont en train de dégringoler. Ce que je veux dire par là, c'est que on peut avoir un choix politique dynamique d'accueil ou pas. Et ça, un technicien, une loi, n'a pas le droit de nous dire vous ne pouvez augmenter votre population que de ... Moi je dis si on veut, avec une certaine dynamique on peut arriver à le faire. D'autant plus qu'on est placé entre Périgueux et Bergerac donc il y a une sorte de demande qui gagne et pourquoi demain n'aurions nous pas un nouveau type de commune qui accueillerait des gens qui ont envie de sortir de la ville et vivre vraiment en milieu rural. Pourquoi n'avons-nous pas cette liberté, enfin. Moi j'ai le sentiment de ne pas avoir cette liberté. Alors les techniciens de l'éducation nationale pour les postes disent on veut faire des prévisions on va prendre les naissances sur votre commune. Excusez-moi c'est des ... Des naissances il n'y en a pas. Mais si je crée 10 logements en 2 ans, je vais voir arriver des tas d'enfants, ce qui n'étaient pas prévisibles. De la même façon si je gère le foncier en mettant un maximum de terrain à construire possible, je vais peut-être voir arriver des tas de gens que je n'aurais pas imaginé. J'ai peur qu'on me freine dans le développement.*

### **Comment imaginez-vous un observatoire foncier ?**

*C'est un peu comme la crèche. Je ne sais pas si la comparaison est bonne. On prend l'exemple du canton à côté. Ils ont fait des tas d'enquêtes sur la nécessité de créer une crèche ou pas. Nous, nous n'avons jamais fait d'enquête. Nous avons le sentiment qu'il y avait un besoin énorme de crèche. Donc nous avons créé une crèche. 15 ans après nous refusons tous les enfants jusqu'en septembre 2005. Nous en sommes à ce stade.*

*Cela veut dire que lorsqu'il y a une demande énorme, il faut la ressentir. Je veux bien qu'il y ait un observatoire foncier pour observer ce qui se passe. Mais il arrivera toujours trop tard. Excusez-moi, j'ai toujours eu une méfiance par rapport aux gens « technicien de la chose ». On sent les choses ou bien on ne les sent pas. Il faut pouvoir répondre à une demande, à un besoin énorme très vite. L'observatoire foncier permet de faire un bilan effectivement mais en aucun cas, il ne ressentira les choses.*

Nature des emplois induits	Nombre d'emplois induits
1. Emplois des services privés divers autres que commerce de détail	2 à 3 % de la population
2. Emplois du commerce de détail – centres commerciaux principaux – centres commerciaux secondaires	1 emploi / 17 m <sup>2</sup> de vente et 1,5 m <sup>2</sup> de vente par logement 1 emploi / 17 m <sup>2</sup> de vente et 0,7 m <sup>2</sup> de vente par logement
3. Emplois des équipements collectifs publics	5 à 7 % de la population

Source : auteur.

Nature des emplois induits	Nombre d'emplois induits
1. Emplois des services privés divers autres que commerce de détail	3 à 6 % de la population active
2. Emplois du commerce de détail – centres commerciaux principaux – centres commerciaux secondaires	6 à 7 % de la population active 3 à 4 % de la population active
3. Emplois des équipements collectifs publics	12 à 15 % de la population active
<i>Total des emplois induits (« EI »)</i>	<i>24 à 32 % de la population active</i> <i>Moyenne : 28 %</i>

source : Jacques Lécureuil

Catégorie d'activités	Densité d'emplois (1)
<b>1. Production de biens matériels</b> • Entreprises de production industrielle  • Entreprises de haute technologie : laboratoires, centres de recherche... • Artisanat	60 à 100 emplois par hectare de terrain <i>Moyenne : 80 emplois par hectare</i>  90 à 150 emplois par hectare de terrain <i>Moyenne : 120 emplois par hectare</i>  20 à 60 emplois par hectare de terrain <i>Moyenne : 40 emplois par hectare</i>
<b>2. Distribution de biens matériels</b> • Vente sur entrepôt  • Commerce de gros stockage	40 à 60 emplois par hectare de terrain <i>Moyenne : 50 emplois par hectare</i>  20 à 50 emplois par hectare de terrain <i>Moyenne : 35 emplois par hectare</i>
<b>3. Services privés</b> • Entreprises « servielles » (bureaux)	1 emploi pour 25 à 35 mètres carrés de Shon construite ou 600 à 800 emplois par hectare de terrain <i>Moyenne : 700 emplois par hectare</i>
(1) Équivalent par surface de terrain avec un COS = 2.	

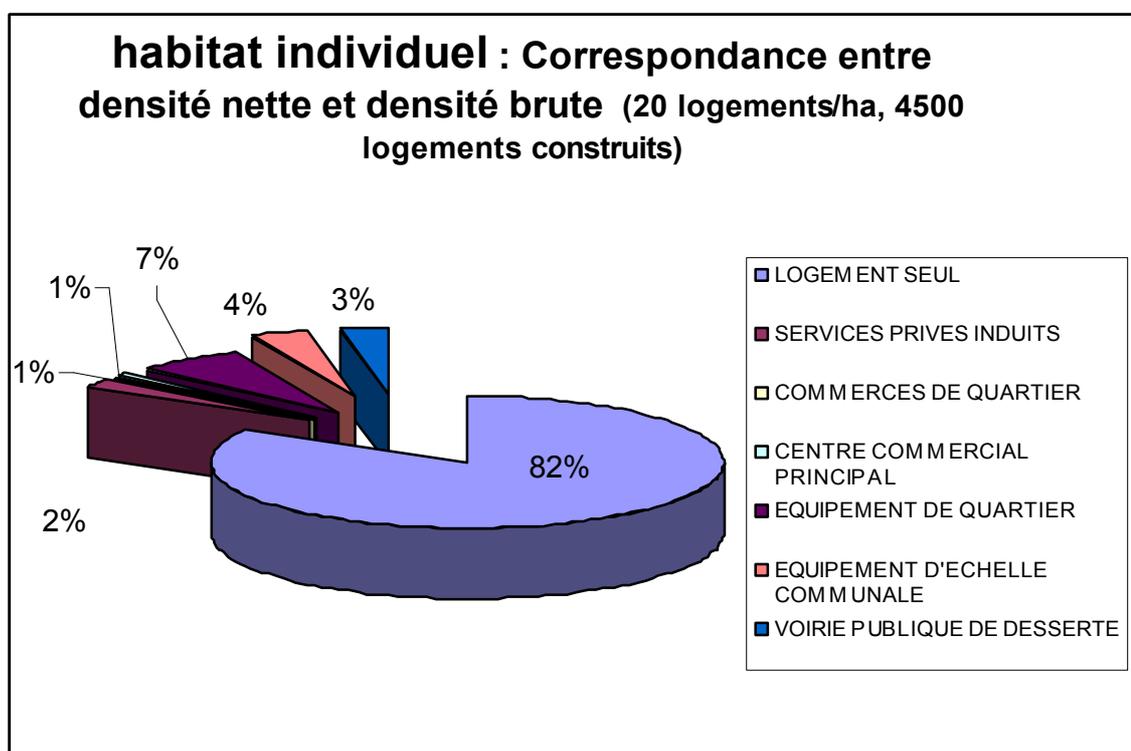
Source : Jacques Lécureuil

## CORRESPONDANCES ENTRE DENSITES NETTES ET DENSITES BRUTES

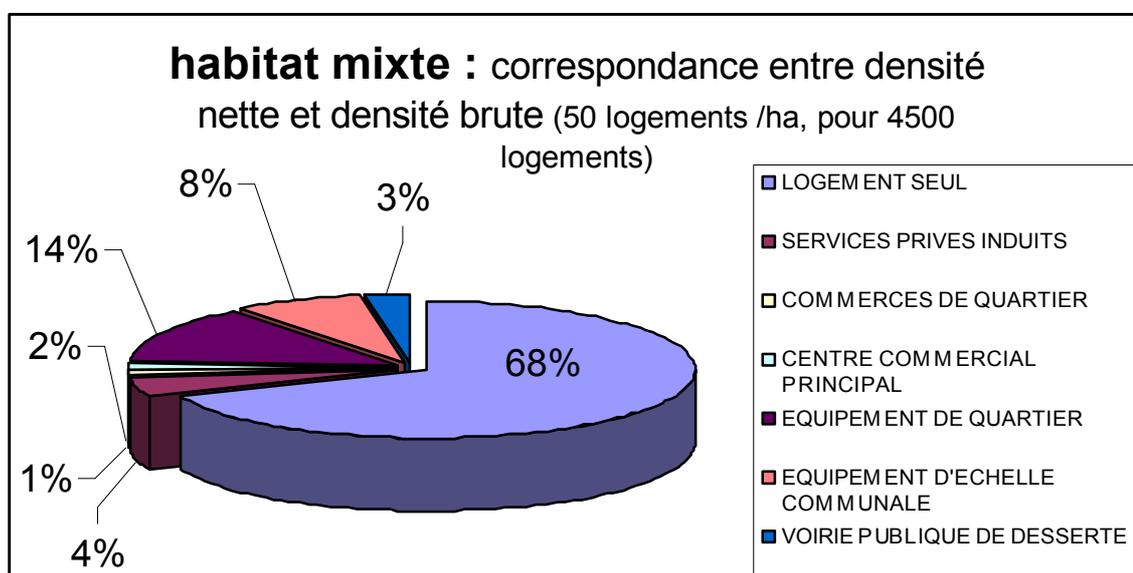
L'exemple de tableau suivant, plutôt adapté aux villes importantes qu'à nos régions, présente néanmoins l'avantage d'établir des correspondances entre des densités nettes et des densités brutes, pour un niveau communal comportant un éventail de 4500 à 9000 logements, c'est-à-dire intégrant les équipements de niveau communal à rayonnement local. Il a été établi sur des bases courantes à savoir :

- ?? 4 types de densités nettes
- ?? Les surfaces de terrain des services privés divers
- ?? Les surfaces de terrain pour commerces
- ?? Les surfaces de terrains d'équipements publics induits
- ?? La surface de terrain occupée par la voirie publique de desserte.

CORRESPONDANCE entre densité nette et densité brute de niveau communal (de 4500 à 9000 logements)				
HABITAT INDIVIDUEL				
Densités nettes	20 logements à l'hectare			
	pour 4500 logements		pour 9000 logements	
LOGEMENT SEUL	225,00	83,30%	450,00	86,44%
SERVICES PRIVES INDUITS	5,80	2,15%	11,70	2,25%
COMMERCES DE QUARTIER	1,40	0,52%	2,70	0,52%
CENTRE COMMERCIAL PRINCIPAL	2,00	0,74%	4,00	0,77%
EQUIPEMENT DE QUARTIER	18,00	6,66%	24,00	4,61%
EQUIPEMENT D'ECHELLE COMMUNALE	10,00	3,70%	13,00	2,50%
VOIRIE PUBLIQUE DE DESSERTE	7,90	2,92%	15,20	2,92%
<b>total de consommation espace en ha</b>	<b>270,10</b>	<b>100,00%</b>	<b>520,60</b>	<b>100,00%</b>
<b>Densités brutes</b>	<b>16,66</b>		<b>17,29</b>	

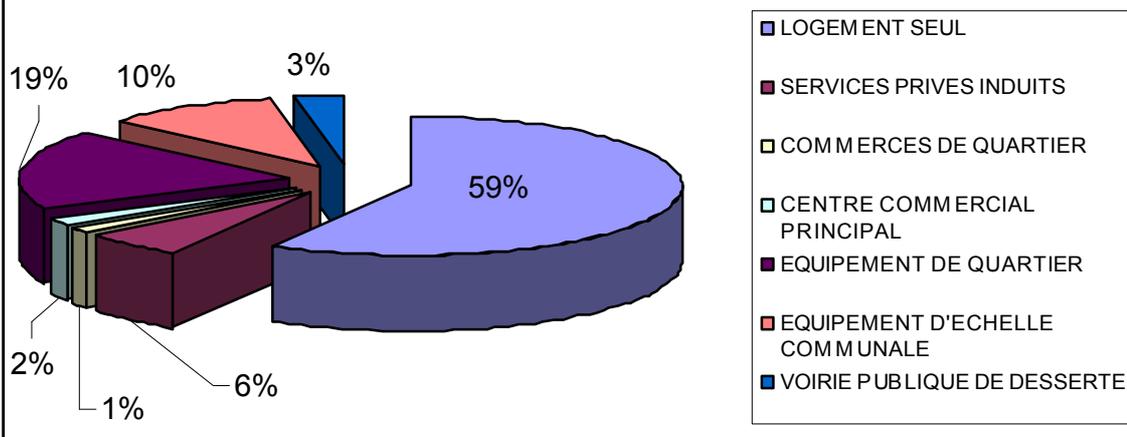


CORRESPONDANCE entre densité nette et densité brute de niveau communal (de 4500 à 9000 logements)				
HABITAT MIXTE				
Densités nettes	50 logements à l'hectare			
	pour 4500 logements		pour 9000 logements	
LOGEMENT SEUL	90,00	68,70%	180,00	74,26%
SERVICES PRIVES INDUITS	5,80	4,43%	11,70	4,83%
COMMERCES DE QUARTIER	1,40	1,07%	2,70	1,11%
CENTRE COMMERCIAL PRINCIPAL	2,00	1,53%	4,00	1,65%
EQUIPEMENT DE QUARTIER	18,00	13,74%	24,00	9,90%
EQUIPEMENT D'ECHELLE COMMUNALE	10,00	7,63%	13,00	5,36%
VOIRIE PUBLIQUE DE DESSERTE	3,80	2,90%	7,00	2,89%
<b>total de consommation espace en ha</b>	<b>131,00</b>	<b>100,00%</b>	<b>242,40</b>	<b>100,00%</b>
<b>Densités brutes</b>	<b>34,35</b>		<b>37,10</b>	



CORRESPONDANCE entre densité nette et densité brute de niveau communal (de 4500 à 9000 logements)				
HABITAT COLLECTIF peu dense				
Densités nettes	80 logements à l'hectare			
	pour 4500 logements		pour 9000 logements	
LOGEMENT SEUL	57,00	58,64%	113,00	74,26%
SERVICES PRIVES INDUITS	5,80	5,97%	11,70	4,83%
COMMERCES DE QUARTIER	1,40	1,44%	2,70	1,11%
CENTRE COMMERCIAL PRINCIPAL	2,00	2,06%	4,00	1,65%
EQUIPEMENT DE QUARTIER	18,00	18,52%	24,00	9,90%
EQUIPEMENT D'ECHELLE COMMUNALE	10,00	10,29%	13,00	5,36%
VOIRIE PUBLIQUE DE DESSERTE	3,00	3,09%	5,30	2,89%
<b>total de consommation espace en ha</b>	<b>97,20</b>	<b>100,00%</b>	<b>242,40</b>	<b>100,00%</b>
<b>Densités brutes</b>	<b>46,91</b>		<b>59,41</b>	

### habitat Collectif peu dense : Correspondance entre densité nette et densité brute (80 logements/ha, 4500 logements construits)

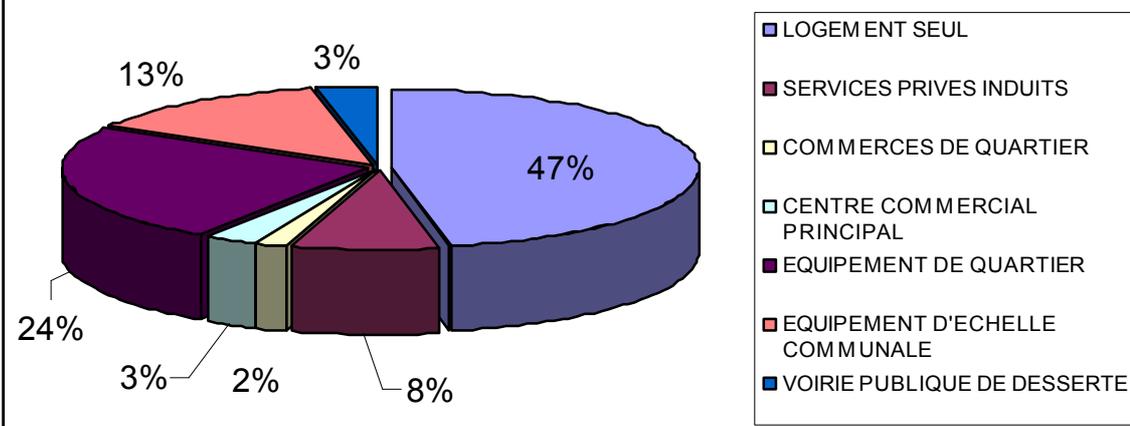


### CORRESPONDANCE entre densité nette et densité brute de niveau communal (de 4500 à 9000 logements)

#### HABITAT COLLECTIF dense

Densités nettes	130 logements à l'hectare			
	pour 4500 logements		pour 9000 logements	
LOGEMENT SEUL	35,00	46,85%	70,00	54,22%
SERVICES PRIVES INDUITS	5,80	7,76%	11,70	9,06%
COMMERCES DE QUARTIER	1,40	1,87%	2,70	2,09%
CENTRE COMMERCIAL PRINCIPAL	2,00	2,68%	4,00	3,10%
EQUIPEMENT DE QUARTIER	18,00	24,10%	24,00	18,59%
EQUIPEMENT D'ECHELLE COMMUNALE	10,00	13,39%	13,00	10,07%
VOIRIE PUBLIQUE DE DESSERTE	2,50	3,35%	3,70	2,87%
<b>total de consommation espace en ha</b>	<b>74,70</b>	<b>100,00%</b>	<b>129,10</b>	<b>100,00%</b>
<b>Densités brutes</b>	<b>60,91</b>		<b>70,49</b>	

### habitat Collectif dense : Correspondance entre densité nette et densité brute (130 logements/ha, 4500 logements construits)



## EMPRISES UTILES

	Lycée polyvalent d'enseignement général et tertiaire (LPEGT)			Lycée polyvalent d'enseignement général et industriel (LPEGI)	
Emprise utile totale	16 936 m <sup>2</sup>	15 225 m <sup>2</sup>	14 491 m <sup>2</sup>	20 200 m <sup>2</sup>	18 325 m <sup>2</sup>
Emprise totale (avec un coefficient d'environnement de 1,20)	20 300 m <sup>2</sup>	18 300 m <sup>2</sup>	17 400 m <sup>2</sup>	24 000 m <sup>2</sup>	22 000 m <sup>2</sup>

Source Jacques Lécureuil

	600	1 000	1 500	2 000 et +
Nombre d'élèves de l'enseignement général (deux heures par semaine)	600	1 000	1 500	2 000 et +
Nombre d'élèves de l'enseignement professionnel (trois heures par semaine)	400	600	1 000	1 300 et +
Emprise des équipements couverts	1 400 m <sup>2</sup>	1 700 m <sup>2</sup>	2 200 m <sup>2</sup>	2 500 m <sup>2</sup>
Emprise des équipements de plein air	13 000 à 15 000 m <sup>2</sup>		16 000 à 20 000 m <sup>2</sup>	
Emprise totale des équipements	15 000 à 17 000 m <sup>2</sup>		19 000 à 23 000 m <sup>2</sup>	

Source : Jacques Lécureuil

catégorie hospitalière	surface occupée en m <sup>2</sup> par lit
médecine, chirurgie et gynécologie obstétrique	100
Psychiatrie	200 à 300
Gériatrie	70

.../...

grosses entreprises de production industrielle et gros entrepôts de logistique transport	lots de 2 à 7 hectares
Entreprises industrielles de taille moyenne, petites de logistique transport et surfaces commerciales de type "discount"	lots de 1 à 2 hectares
Petites entreprises industrielles et artisanales	lots de de 2000 m <sup>2</sup> à 1 ha
PME de type artisanale qui si elles n'occasionnent pas de nuisances peuvent aussi s'inscrire dans le tissu d'habitat	lots de 700 à 1500 m <sup>2</sup>

## Tableau de synthèse des PROCEDURES DOMANIALES

<i>légende</i>	
<i>E : Etat; C.T. : collectivités territoriales, C : commune; D : département; R : région</i>	<i>des textes spéciaux régissent les procédures concernant les Etablissements publics de l'Etat à caractère industriel et commercial et ceux des C.T..</i>
<i>EPAE : Etablissement public administratif de l'Etat; (a) les CT sont différentes</i>	

STATUT ACTUEL DU BIEN	STATUT PROJETE	PROCEDURE APPLICABLE
Domaine privé E	Domaine privé E	changement d'affectation au sens du domaine privé
Domaine privé E	Domaine public E	Incorporation et classement
Domaine public E	Domaine privé E	Déclassement
Domaine public E	Domaine public E	Transfert de gestion entre services de l'Etat
Domaine public E	Domaine public CT	Transfert ou superposition de gestion
Domaine public E	Domaine privé CT	Déclassement et cession
Domaine privé E	Domaine public CT	Cession, incorporation, classement
Domaine privé E	Domaine privé CT	Cession
Domaine public CT	Domaine public E	Transfert ou superposition de gestion, mise à disposition
Domaine public CT	Domaine privé E	Déclassement et cession
Domaine privé CT	Domaine privé E	Cession, bail
Domaine privé CT	Domaine public E	Cession, incorporation, classement
Domaine public CT (C, D, R)	Domaine public CT (C, D, R)	Transfert de gestion (a)
Domaine public CT (C, D, R)	Domaine public CT (C, D, R)	Déclassement et cession (a)
Domaine privé CT (C, D, R)	Domaine public CT (C, D, R)	Cession, incorporation, classement (a)
Domaine privé CT (C, D, R)	Domaine public CT (C, D, R)	Cession (a), bail
Domaine privé E	Domaine privé EPAE	Affectation ou (dotation)
Domaine privé E	Domaine public EPAE	Affectation, incorporation, classement
Domaine public E	Domaine public EPAE	transfert de gestion
Domaine public E	Domaine privé EPAE	déclassement, affectation ou dotation

## EMPLACEMENTS RESERVES

*Art. L. 123-1 Les plans locaux d'urbanisme ... (...)*

*«Ils peuvent, en outre, comporter des orientations d'aménagement relatives à des quartiers ou à des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager. Ces orientations peuvent, en cohérence avec le projet....(...)*

*8o Fixer les emplacements réservés aux voies et ouvrages publics, aux installations d'intérêt général ainsi qu'aux espaces verts;(...)*

*Art. L. 123-2 Dans les zones urbaines, le plan local d'urbanisme peut instituer des servitudes consistant:*

*(...)*

*b) A réserver des emplacements en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements qu'il définit;*

*.../...*

**Le POS (PLU) peut prévoir que certains terrains, bâtis ou non, seront réservés à un usage d'intérêt général :**

- voies et ouvrages publics,
- installations d'intérêt général,
- espaces verts. (C.U. L.123-1 8)

**La technique de l'emplacement réservé ne peut être utilisée pour un autre usage et notamment pour la réalisation de logements communaux ou de lotissements (Circ. 78-14 du 18 janvier 1978).**

**On parle alors "d'emplacements réservés".**

**Dès la publication du POS il devient impossible de construire sur les emplacements réservés sauf à titre précaire.**

**En réalité la technique de l'emplacement réservé permet à l'administration de geler l'utilisation d'un terrain qu'elle envisage d'acquérir (au besoin par expropriation) et d'en contenir le prix. En contrepartie le propriétaire peut mettre en demeure l'administration d'acquérir le terrain en cause. L'exercice de ce droit du propriétaire, appelé "droit de délaissement" fait l'objet d'une lettre recommandée avec accusé de réception adressée à la mairie.**

La demande précise l'identité et l'adresse du propriétaire, les éléments permettant de d'identifier l'emplacement réservé, la situation et la superficie du terrain ainsi que celle des fermiers, locataires ou titulaires de droits d'usage ou d'habitation.

La commune dispose d'un délai d'un an pour répondre.

Si un accord amiable intervient dans le délai d'un an, le prix doit être versé dans un délai de deux ans à compter de la mise en demeure.

Si la commune répond dans le délai d'un an mais qu'il n'y a pas accord amiable sur le prix le juge peut être saisi par l'une ou l'autre des parties pour le fixer (juridiction chargée des expropriations).

Si, trois mois après l'expiration de ce délai, le juge de l'expropriation n'a pas été saisi, le propriétaire peut mettre l'administration en demeure de lever la réserve par lettre recommandée avec accusé de réception. Un mois après cette mise en demeure la réserve cesse d'être applicable et doit être effacée du POS. (C.U. L.123-9 et R.123-32).

## ANNEXE 6

### Précisions sur le COS

**Le COS, ou coefficient d'occupation des sols, exprime le rapport existant entre la surface d'un terrain et le nombre de mètres carrés de plancher qui pourront être construits sur ce terrain. (C.U. R.123-22).**

**La surface du terrain à prendre en compte est normalement indiquée sur les documents cadastraux ou peut-être demandée à un géomètre qui établit le "document d'arpentage".**

**La surface de terrain à prendre en compte inclut les portions de terrain cédées gratuitement à la collectivité locale à titre de participation. Par contre les portions de terrain situées dans un emplacement réservé sont normalement déduites à moins que le propriétaire ne les cède gratuitement à la collectivité.**

**La surface de plancher à prendre en compte est la surface hors oeuvre nette (SHON).**

**Le COS n'est pas obligatoirement prévu par le POS ou le PLU. Lorsqu'il est prévu, des coefficients différents peuvent s'appliquer dans une même zone ou dans des zones différentes du POS. Le COS peut également être modulé en fonction de la taille des parcelles (C.U. R.123-22). Enfin le COS peut-être égal à zéro et interdire ainsi toute construction.**

**En dehors des cas particuliers de transfert ou de dépassement autorisés, le COS crée une limite maximale de densité.**

#### SHON et SHOB

**Art. \*R. 112-1** (Décr. no 77-739 du 7 juill. 1977) «*La densité de construction est définie par le rapport entre la surface de plancher hors oeuvre nette de cette construction et la surface du terrain sur laquelle elle est ou doit être implantée.*»

**Art. \*R. 112-2** (Décr. no 77-739 du 7 juill. 1977) *La surface de plancher hors oeuvre brute d'une construction est égale à la somme des surfaces de plancher de chaque niveau de la construction.*

*La surface de plancher hors oeuvre nette d'une construction est égale à la surface hors oeuvre brute de cette construction après déduction:*

*a ) Des surfaces de plancher hors oeuvre des combles et des sous-sols non aménageables pour l'habitation ou pour des activités à caractère professionnel, artisanal, industriel ou commercial;*

*b ) Des surfaces de plancher hors oeuvre des toitures-terrasses, des balcons, des loggias, ainsi que des surfaces non closes situées au rez-de-chaussée; c ) Des surfaces de plancher hors oeuvre des bâtiments ou des parties de bâtiments aménagés en vue du stationnement des véhicules;*

*d ) (Décr. no 2000-1272 du 26 déc. 2000, art. 1er) «Dans les exploitations agricoles, des surfaces de plancher des serres de production, des locaux destinés à abriter les récoltes, à héberger les animaux, à ranger et à entretenir le matériel agricole, des locaux de production et de stockage des produits à usage agricole, des locaux de transformation et de conditionnement des produits provenant de l'exploitation;» (Décr. no 88-1151 du 26 déc. 1988) « e ) D'une surface égale à 5 p. 100 des surfaces hors oeuvre affectées à l'habitation telles qu'elles résultent le cas échéant de l'application des a, b, et c ci-dessus.» - Entrée en vigueur le 1er janv. 1989.*

*(Décr. no 87-1016 du 14 déc. 1987) «Sont également déduites de la surface hors oeuvre dans le cas de la réfection d'un immeuble à usage d'habitation et dans la limite de cinq mètres carrés par logement les surfaces de planchers affectées à la réalisation de travaux tendant à l'amélioration de l'hygiène des locaux et celles résultant de la fermeture de balcons, loggias et surfaces non closes situées en rez-de-chaussée.»*

## I. QUESTIONS – REPONSES

*Cette partie du guide présente les principales questions posées ainsi que la création d'un établissement public foncier local (EPFL).*

**1) Qui peut prendre l'initiative de créer un EPFL local ?**  
**Est-il nécessaire qu'existe au préalable un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), ou peut-on constituer un EPFL local directement à partir des communes ?**

La loi SRU, en référant le dispositif applicable aux EPFL, vise à favoriser le développement des politiques foncières, en particulier à l'échelle des agglomérations et des bassins de vie. A cette fin, il convient de préciser la portée de la rédaction de l'article L.324-2 qui stipule :

*« L'établissement public foncier est créé par le préfet, au vu des délibérations concordantes des organes délibérants d'établissements publics de coopération intercommunale, qui sont compétents en matière de schéma de cohérence territoriale, de réalisation de zones d'aménagement concerté et de programme local de l'habitat, ainsi que, le cas échéant, de conseils municipaux de communes non membres de l'un de ces établissements. »*

Cet article L.324-2 distingue ainsi (outre la région et le département) deux catégories de membres créateurs d'un établissement public foncier local :

- les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière de schéma de cohérence territoriale, de réalisation de zone d'aménagement concerté et de programme local de l'habitat ;
- les communes non membres de l'un de ces établissements.

Cette rédaction témoigne d'une volonté du législateur de privilégier, dans la constitution d'un EPFL, les structures intercommunales existantes ou à créer et en particulier celles qui se sont dotées de compétences dans le domaine de l'urbanisme, de l'habitat et du logement social (la maîtrise du foncier constituant un enjeu majeur de ces politiques). C'est pourquoi l'adhésion directe de communes à ces EPFL n'est envisagée que « le cas échéant ».

Une telle formulation est cohérente avec la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (loi Chevènement). Ainsi, les communes ne sont directement représentées au sein de l'EPFL que lorsqu'elles se sont pas membres d'un EPCI ou lorsqu'elles n'ont transféré à un EPCI qu'une ou deux des compétences mentionnées par l'article L.324-2<sup>1</sup>. Il en résulte également que les EPCI ne détiennent pas ces trois compétences se peuvent pas créer un EPFL. Par ailleurs, la rédaction de cet article n'intend pas la constitution d'un EPFL à partir de seules communes et sans la présence dès sa création d'un ou plusieurs EPCI détenant les trois compétences précitées.

En tout état de cause, un EPFL se fonde sur le principe de mutualisation, il est extrêmement souhaitable que le territoire qu'il couvre soit à une échelle suffisante, en termes de population,

<sup>1</sup> Dans ce cas, les communes ne possèdent plus la ou les compétences transférées.

équipements collectifs, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain, résoudre des friches, sauvegarder ou mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels.

Créés par la loi d'orientation pour la ville de 13 juillet 1991, les établissements publics fonciers locaux n'ont pas eu l'ampleur escomptée en raison, notamment, des conditions requises pour leur création. C'est pourquoi l'article 28 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains a donné aux EPFL un nouveau cadre juridique.

Ce nouveau dispositif s'articule autour de quatre principes constitutifs :

1. **l'unanimité** au moment de la création de l'établissement (délibérations concordantes) qui permet selon les cas, aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et aux communes d'accepter librement leur adhésion à un EPFL local.
2. **l'adhésion des EPCI compétents simultanément en matière de schéma de cohérence territoriale (SCoT), de zone d'aménagement concerté (ZAC) et de programme local de l'habitat (PLH)**. Les communes membres de ces EPCI, qui se sont dessaisies des trois compétences précitées, ne peuvent en revanche adhérer à l'établissement public foncier local.
3. **la non exclusion d'une catégorie de collectivités locales** lors de la création d'un EPFL local qui permet d'impliquer la région et le département dans le dispositif s'ils le souhaitent dès le départ et de leur permettre de jouer un rôle fédérateur.
4. **la constitution d'une assemblée générale** où tous les membres de l'établissement sont représentés, compétente pour voter la taxe spéciale d'équipement (TSE) et élire le conseil d'administration.

La réalisation d'un guide consacré aux établissements publics fonciers locaux est apparue nécessaire pour apporter un éclairage au texte législatif<sup>1</sup> en répondant aux interrogations des collectivités locales et des services déconcentrés de l'Etat et en proposant notamment des dispositifs concrets quant à la vie de l'établissement (création, adhésion, retrait, dissolution, ...). Il se veut très pratique en présentant successivement une synthèse des questions posées, les principales phases de création d'un EPFL, un exemple de statuts accompagné de commentaires et un exemple simplifié de programme pluriannuel d'intervention. Enfin, les principaux textes de référence sont regroupés en annexe.

<sup>1</sup> Les articles réglementaires du code de l'urbanisme relatifs à ces établissements sont rendus caducs par la loi SRU. Ils seront abrogés, sans être remplacés, l'ensemble des dispositions figurant désormais dans la partie législative du code.

#### 5) Quels sont les rapports pratiques entre l'EPF et ses membres ?

L'EPF n'exerce aucune tutelle ni aucun contrôle sur les communes ou sur leur budget. Il convient de préciser que lorsque un EPFL est membre d'un EPF (cf. questions n°1 et 2), les communes retrouvent leur autonomie lorsqu'elles font appel à l'EPF hors du champ des compétences transférées à cet EPFL. En outre, en vertu du dernier alinéa de l'article L.324-1 du code de l'urbanisme, aucune opération de l'EPF ne peut être réalisée sans l'avis favorable de la commune sur le territoire de laquelle l'opération est prévue. En revanche, c'est l'EPF, et non qu'ensuite, qui vote la taxe spéciale d'équipement (TSE)<sup>1</sup> et non les communes membres séparément.

Ses activités se situent dans le cadre d'un programme pluriannuel d'interventions foncières fixé par le conseil d'administration et peuvent se décliner dans des conventions opérationnelles.

Le **programme pluriannuel d'intervention (PPI)** définit les orientations de l'établissement, les méthodes et les moyens que l'EPF mettra en œuvre pour atteindre les objectifs qu'il s'est fixés. C'est un document prévisionnel élaboré en étroite collaboration avec les collectivités, les EPFL et les principaux acteurs de l'aménagement concerné.

L'élaboration du PPI est à la fois pratique et réflexive. C'est un travail de prospective concertée conduisant à hiérarchiser les priorités des membres de l'EPF. Le PPI est l'instrument qui oblige l'EPF et ses membres à faire ensemble des choix raisonnables à travers notamment les objectifs des documents d'urbanisme et des projets intercommunaux. Toute opération qui ne s'inscrit pas dans le cadre du PPI est examinée par le conseil d'administration.

Chaque membre peut solliciter (par délibération) l'intervention de l'EPF qui doit accepter la mission et donner son accord sur les modalités. Cet engagement peut prendre la forme d'une **convention opérationnelle** qui pourra préciser les conditions d'acquisition, de portage, les délais et conditions de revente à la collectivité, la détermination du prix de cession et les modalités de paiement.

Il peut intervenir selon des modalités similaires pour le compte d'une autre personne publique (Etat, collectivités locales, établissements publics, ...).

<sup>1</sup> Cf. question n°7.

#### 4) Quelles sont les compétences de l'EPF local ?

Les établissements publics fonciers sont compétents pour réaliser, pour leur compte, pour le compte de leurs membres ou de toute personne publique, toute acquisition foncière ou immobilière en vue de la constitution de réserves foncières en application des articles L.221-1 et L.221-2 ou de la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement au sens de l'article L.300-3.

Les compétences de l'EPF sont exclusivement foncières : achat, portage, gestion, remise en état, dépollution – et revente des terrains (soit à la collectivité soit à son opérateur). L'EPF réalise les études et les travaux inhérents à ces actions. Il peut fournir toutes prestations techniques et d'ingénierie à ses membres dans le cadre de ses compétences. Dans la chaîne de l'aménagement, l'EPF se situe entre d'une part, les organismes de planification et d'études (services d'Etat, agence d'urbanisme, services d'urbanisme des collectivités locales...), qui définissent les orientations stratégiques et élaborent les documents de programmation et de planification et, d'autre part, les opérateurs qui viabilisent les terrains, construisent les bâtiments et les commercialisent. L'EPF local n'est pas un aménageur.

Il peut acquérir les biens par voie amiable ou par voie d'expropriation dans le cadre des déclarations d'utilité publique. Il peut aussi exercer par délégation les droits de préemption définis par le code de l'urbanisme : droit de préemption urbain, droit de préemption en zone d'aménagement différencié (ZAD) ainsi que le droit de préemption sur les espaces naturels sensibles.

Les acquisitions réalisées par l'EPF pourront permettre aux collectivités locales aussi bien de constituer des réserves foncières que de réaliser à court ou moyen terme des actions et opérations d'aménagement. Les acquisitions et les réserves foncières pourront être utilisées par la collectivité pour mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, organiser le maintien, l'extension ou l'accueil d'activités économiques, favoriser le développement des boisés ou du tourisme, réaliser des équipements collectifs, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain, résorber des friches, sauvegarder ou mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels.

Les interventions de l'EPF se situent dans le cadre défini par son conseil d'administration qui peut adapter les domaines d'action en fonction des spécificités de son territoire de compétence dans les limites fixées par la loi. L'EPF local a vocation à soutenir les actions foncières au service des politiques d'agglomération (habitat, équipements publics, déplacements). A ce titre, il peut être amené à agir sur le foncier et l'immobilier dégradés, situés en particulier dans les bassins et les agglomérations en reconversion, nécessitant une requalification pour améliorer l'image des secteurs concernés. Mais il peut aussi intervenir sur le foncier vierge (destiné à accueillir le développement urbain), en périphérie des agglomérations, des villes et des bourgs, dans le cadre de la mise en œuvre d'un schéma de cohérence territoriale.

général des collectivités territoriales (CGCT) et au contrôle budgétaire du représentant de l'Etat.

Le compte de l'établissement est un compte direct du Trésor. Le directeur est ordonnateur des dépenses et des recettes. Les dispositions des articles L.1617-2, L.1617-3 et L.1617-5 du CGCT s'appliquent.

L'EPFL dispose d'une autonomie financière qui se matérialise par un état prévisionnel des recettes et des dépenses (EPFRD) établi, voté, réglé et exécuté conformément aux dispositions du chapitre 1<sup>er</sup> du titre unique du livre VI de la première partie du code général des collectivités territoriales.

Les recettes de l'établissement comprennent notamment :

- le produit de la taxe spéciale d'équipement mentionnée à l'article 1697 bis du code général des impôts (CGI), si elle a été instituée ;
- la contribution prévue à l'article L.302-7 du code de la construction et de l'habitation (article 55 de la loi SRU). Le prélevement sur les ressources fiscales des communes ayant moins de 20 % de logements locatifs sociaux peut être versé à l'EPFL, si la commune a approuvé par un EPCI ayant compétence pour effectuer des réserves foncières en vue de la réalisation de logements sociaux et doté d'un PLH ;
- les contributions qui lui sont accordées par l'Etat, les collectivités locales et les établissements publics ainsi que toutes autres personnes morales publiques ou privées intéressées ;
- les emprunts ;
- la rémunération de ses prestations de services, les produits financiers, le produit de la gestion des biens entrés dans son patrimoine et le produit de la vente des biens et droits mobiliers et immobiliers ;
- le produit des dons et legs

Comme cela est indiqué ci-dessus, l'EPFL local peut percevoir une taxe spéciale d'équipement dont le produit est arrêté chaque année par l'assemblée générale dans les limites d'un plafond, fixé par une loi de finances, qui reste valable tant qu'une autre loi de finances ne l'a pas modifié. Il est d'usage que l'inscription de plafond de la TSE en loi de finances initiale se fasse sur proposition d'un parlementaire du département concerné (des délibérations concordantes des communes et EPCI membres contribueraient à faciliter le dépôt de cette proposition). Le montant sera réparti entre toutes les personnes morales ou physiques assujéties aux quatre taxes locales (taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties, taxe d'habitation et taxe professionnelle). La ventilation s'effectue selon les dispositions de l'article 1636B octies du CGI c'est à dire proportionnellement au produit de l'année précédente de chacune de ces taxes sur l'ensemble des communes et des établissements de coopération intercommunale situés dans le périmètre de compétence de l'établissement.

6) Peut-on proposer dans les statuts de l'EPFL des règles de composition et un fonctionnement du conseil d'administration ou faut-il les laisser à la discrétion de l'assemblée générale?

En vertu du deuxième alinéa de l'article L.324-2, la composition et le fonctionnement de l'assemblée générale doivent être définis dans le projet de statuts de l'établissement sur lequel vont délibérer ses futurs membres. Ce texte précise qu'il en est de même pour le fonctionnement et la composition du conseil d'administration lorsque celui exerce les compétences dévolues à l'assemblée générale dans le cas prévu au deuxième alinéa de l'article L.324-3.

Lorsque l'assemblée générale et le conseil d'administration sont distincts, le texte ne précise pas si la composition et le fonctionnement du conseil d'administration de l'établissement doivent être définis dans les statuts de l'établissement ou si leur détermination relève du pouvoir de l'assemblée générale. Il revient soit à l'assemblée générale d'en prendre l'initiative dans les limites fixées par la loi (mais ce n'est pas une obligation puisque les pouvoirs spécifiques de l'assemblée générale sont l'élection du conseil d'administration et le vote de la taxe spéciale d'équipement\*) soit aux statuts de l'établissement de définir la composition et le fonctionnement du conseil d'administration. Cette seconde solution apparaît plus logique.

En conclusion, il convient de déterminer dans les statuts, les règles de composition et le fonctionnement de l'assemblée générale (cf. articles 10 et 12 de l'exemple de statuts). Bien que ce ne soit pas une obligation, il est recommandé d'y définir également les règles de composition et le fonctionnement du conseil d'administration.

7) Quels sont les régimes financier, budgétaire, comptable et fiscal d'un EPFL local?

L'EPFL local est un établissement public à caractère industriel et commercial. Son régime financier, budgétaire et comptable est fixé :

- par des textes réglementaires de portée générale qui distinguent les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) des établissements publics à caractère administratif (EPA) et en particulier par les articles 190 à 225 du décret 62-1587 du 29 décembre 1962, portant règlement général sur la comptabilité publique ;
- par les textes des articles L.324-1 à L.324-10 du code de l'urbanisme spécifiques aux EPFL locaux.

La comptabilité de l'établissement est celle applicable aux services publics locaux à caractère industriel et commercial (instruction comptable M4)<sup>1</sup>. Elle s'appuie à celle d'une collectivité locale, ce qui implique notamment :

- une distinction entre ordonnateur et comptable ;
- une section d'investissement et une section de fonctionnement ;
- la soumission aux règles applicables en matière de droit budgétaire local, notamment s'agissant des règles d'équilibre prévues aux articles L.1612-1 à L.1612-20 du Code

<sup>1</sup> Cf. question n°7.

\* Cette instruction, en cours de révision, comporte plusieurs modifications en fonction de la nature du service concerné. Accrètement, aucune de ces modifications ne concerne le domaine d'activité des EPFL. Cependant, l'hypothèse d'une instruction comptable spécifique sera examinée.

**EXEMPLE :**

La loi de finances pour l'année N a plafonné la perception de la taxe spéciale d'équipement (TSE) à 2 millions d'euros (2 M€) au bénéfice d'un EPF local constitué sur un territoire comptant 500.000 habitants.

Si le conseil d'administration décidait de voter un prélèvement au taux maximum, la répartition de la TSE pour l'année N s'effectuerait de la manière suivante :

taxes	Produit N-1	TSE N
Fonciers sur les propriétés bâties	120 M€	0,65 M€
Fonciers sur les propriétés non bâties	8 M€	0,03 M€
habitation	120 M€	0,60 M€
professionnelle	144 M€	0,72 M€
<b>Total</b>	<b>400 M€</b>	<b>2 M€</b>

La répartition de la TSE en N = (Total TSE N / Total des produits N-1) x produit de chaque taxe N-1  
 Par exemple pour la part de la TSE affectée à la taxe d'habitation : (2 M€ / 400 M€) x 120 M€ = 0,6 M€

Le produit de la TSE de l'année en cours est prélevé en fonction du produit des quatre taxes de l'année précédente. Dans cet exemple, la TSE de l'année N représenterait 0,5 % du produit des quatre taxes de l'année N-1. Ce montant plafonné correspondrait à une contribution de 4 euros par habitant. Il conviendrait ensuite de le répartir aux bases d'imposition de l'année N pour connaître le taux effectif de ce prélèvement additionnel :

taxes	TSE N	Bases N	Taux
Fonciers sur les propriétés bâties	0,65 M€	1.100 M€	0,059 %
Fonciers sur les propriétés non bâties	0,03 M€	200 M€	0,015 %
habitation	0,60 M€	1.300 M€	0,050 %
professionnelle	0,72 M€	1.700 M€	0,042 %
<b>Total</b>	<b>2 M€</b>	<b>4.300 M€</b>	<b>0,047 %</b>

Le taux de la TSE de l'année N = (TSE N x 100) / Bases N  
 Par exemple, pour la taxe d'habitation ce taux serait de: (0,6 M€ x 100) / 1200 M€ = 0,05 %

Il est important de rappeler que la TSE n'est qu'une possibilité, en aucun cas elle constitue une obligation. Plusieurs EPF n'ont instauré la TSE que quelques années après leur création, lorsque l'EPF a fait la preuve de son efficacité, qu'il a ainsi contribué à réaliser un consensus parmi ses membres et qu'il s'est donc avéré utile d'accroître les moyens financiers à sa disposition. Cependant, la TSE permet d'asseoir la solidité financière de l'établissement et la durabilité de son action.

**8) Qui assume la tutelle et le contrôle économique et financier ?**

Les dispositions du code des juridictions financières sont applicables à l'EPF local. En particulier ses actes budgétaires et l'exécution de ses budgets sont soumis au contrôle de la Chambre régionale des comptes compétente.

**9) Quel est le statut du personnel ?**

Le personnel est de droit privé à l'exception de l'agent comptable et du directeur et qui sont des agents de droit public.

<sup>7</sup> Il est utile de rappeler que les fonctionnaires en position de détachement ne mis à disposition bénéficient d'un droit à réintégration dans leur corps d'origine.

ETUDE REALISEE PAR LES SERVICE PROSPECTIVE ET ENVIRONNEMENT (DDE 24)- (extraits)

## Intérêt d'un outil foncier Exploitation du questionnaire aux maires

### Hors CAP

#### ?? Les communes ayant répondu

Sur les 305 communes consultées, **150** ont répondu, soit **49%**.

Dont 60 / 121 (49%) communes de 300 à 500 habitants.

Dont 61 / 108 (56%) communes de 500 à 1000 habitants.

Dont 19 / 45 (42%) communes de 1000 à 2000 habitants.

Dont 7 / 15 (46%) communes de 2000 à 3000 habitants.

Dont 1 / 7 (14%) communes de 3000 à 5000 habitants.

Dont 2 / 9 (22%) communes supérieures à 5000 habitants.

#### ?? Les acquisitions sur les 5 dernières années

Sur ces 150 communes, **104** ont procédé à des acquisitions, soit **69%**.

- 41 pour des surfaces <1 ha
- 21 pour des surfaces de 1 à 2ha
- 23 pour des surfaces de 2 à 4ha
- 10 pour des surfaces de 5 à 10 ha
- 6 pour des surfaces de 11 à 30 ha
- 3 n'ont pas donné de chiffre

Le total des acquisitions s'élève à **298ha** pour les terrains et à **39900m<sup>2</sup>** pour les bâtiments.

Le coût de l'ensemble de ces acquisitions représente **75 millions** de francs.

Leurs principales destinations sont : équipements publics, logement, infrastructures routières. Viennent ensuite les aménagements de bourg, les réserves foncières, les zones d'activités.

#### ?? Les projets d'acquisitions

**104** communes ont des projets pour la période 2001-2005, 32 n'en ont pas et 14 ne se prononcent pas.

Le volume estimé est de **251ha**.

Ici encore, comme précédemment, on retrouve les mêmes destinations.



## Avec la CAP

### ?? Les acquisitions sur les 5 dernières années

Le total des acquisitions s'élève à **324** hectares (dont 90ha CAP), pour un coût de **80,8 millions** de francs (dont 28,8 MF CAP).

La CAP ayant acquis 2,5ha pour des infrastructures routières, 82,4ha pour des zones d'activités et 5,5ha pour des réserves foncières.

### ?? Les projets d'acquisitions

La CAP estime à 86ha ses projets d'acquisitions pour les cinq années à venir, ce qui porte à 320ha le volume global des acquisitions envisageables.

### ?? Les opportunités d'achat perdues

La CAP n'a pas perdu d'opportunités d'achat.

### ?? La politique foncière

La CAP utilise la ZAD, le DPU par délégation, le sursis à statuer et établit un programme d'acquisition.

### ?? L'intérêt pour la création d'un opérateur foncier

Cette création paraît intéressante pour la CAP qui a déjà engagé une réflexion dans ce sens dans le cadre du PLH.

### ?? Les acquisitions identifiées par année

Années	Surface terrains (ha)	Surface bâtiments (m <sup>2</sup> )	Coût (KF)
1996	106	3000	15600
1997	50	9300	25600
1998	47	7500	19500
1999	35	5400	5400
2000	86	15000	14700

*Les surfaces de bâtiments sont très approximatives, car non individualisées sur les terrains acquis.*

### ?? Durée du portage de la CAP

- Moyenne / 1996 : 2 ans
- Moyenne / 1997 : 3 ans
- Moyenne / 1998 : 3 ans
- Moyenne / 1999 : 3 ans
- Moyenne / 2000 : 1 an et 3 mois

## Commentaires

Pour quatre types de communes (ceux dont le taux de réponse atteint au moins 40%) on peut considérer que les résultats de l'enquête sont représentatifs de leurs actions dans le domaine foncier. Pour les autres, leur réponse aurait été surtout intéressante pour connaître le volume des acquisitions passé ou à venir et leur attitude vis à vis de la création d'un opérateur foncier. C'est, en effet, ce volume qui conditionne la viabilité d'un tel opérateur. Une des explications qui peut être avancée pour comprendre l'absence de réponse des communes importantes, serait les difficultés rencontrées pour renseigner les tableaux, compte tenu du grand nombre d'acquisitions réalisées et du manque d'outil pour leur suivi.

Pour ce qui est de l'intérêt de la création de l'opérateur, on remarque que plus la commune est importante, plus elle est favorable à cette création. On pourrait en déduire que pour les communes supérieures à 3000 habitants il en serait de même ; bien que certaines disposent de moyens (personnels, budget) plus adaptés pour mener seules leurs interventions. La réponse négative des trois communes de cette tranche peut laisser penser que c'est effectivement le contraire et qu'elles préfèrent opérer elles-mêmes.

Compte tenu du nombre de collectivités qui n'ont pas de politique foncière définie (est-ce aussi le cas des « grosses » communes ?), un des rôles d'un opérateur pourrait être de les conseiller à en élaborer une. Il semble en effet que peu de collectivités aient une politique foncière volontariste, plans et projets affichés à l'avance, mais qu'elles saisissent plutôt les opportunités qui se présentent.

En ce qui concerne la durée de portage, elle est loin de la durée souhaitable (5 ans). Ce qui confirme un manque d'anticipation et une pratique des acquisitions sur opportunités. Cette pratique pouvant d'ailleurs être la conséquence de l'absence d'opérateur capable d'anticiper. L'absence d'anticipation fait que le prix des biens acquis est très proche de celui de l'usage futur. D'où, pour un opérateur, des difficultés pour y imputer les frais de gestion du bien et de fonctionnement, lors du rachat par la collectivité, si cette situation devait perdurer.

*[Les « non-réponse » à certaines questions sont dues : soit à des « oublis », soit à une absence d'éléments de connaissance (ex : volume des acquisitions à venir), soit à la date de l'enquête réalisée pendant la période électorale ]*

**PROGRAMMES GROUPES DE 5 LOG. ET PLUS - FICHE OPERATION**

**COMMUNE DE BORDEAUX**



**informations PC :**

adresse :	<b>9/23 RUE STE MARIE/26/27 RUE SERR</b>	
promoteur :	<b>BOUYGUES IMMOBILIER</b>	
n° référence a'urba :	<b>1038</b>	destination : <b>accession à la propriété</b>
nombre de logements collectifs :	<b>46</b>	
nombre de logements individuels :	<b>0</b>	
nombre total de logements accordés :	<b>46</b>	date d'approbation : <b>2000</b>
date de début des travaux :	<b>2002</b>	date d'achèvement des travaux : <b>2003</b>

**calcul de la charge foncière de base :**

montant présumé de l'acquisition :	<b>251541</b>	
SHON déclarée au PC :	<b>3716</b>	
charge foncière estimée au m <sup>2</sup> de plancher réalisé (après ajout frais de démolition, soit, le cas échéant 10 % de l'acquisition, et taxes diverses)		<b>en a/m<sup>2</sup> 98,86</b>

**Sources :** Données de base Direction Régionale de l'Equipeement (DRE)  
 Exploitation a'urba par accès au dossier PC et visites terrain  
 Données déclarations d'intention d'aliéner CUB ©  
 Données commercialisation a'urba ©  
 Traitement a'urba © - septembre 2004



**information commercialisation :**

stade de commercialisation :

**en cours**

identité du commercialisateur :

date de début de commercialisation :

**1er trim 2002**

date de fin de commercialisation :

**0**

nombre de logements destinés à la vente :

**46**

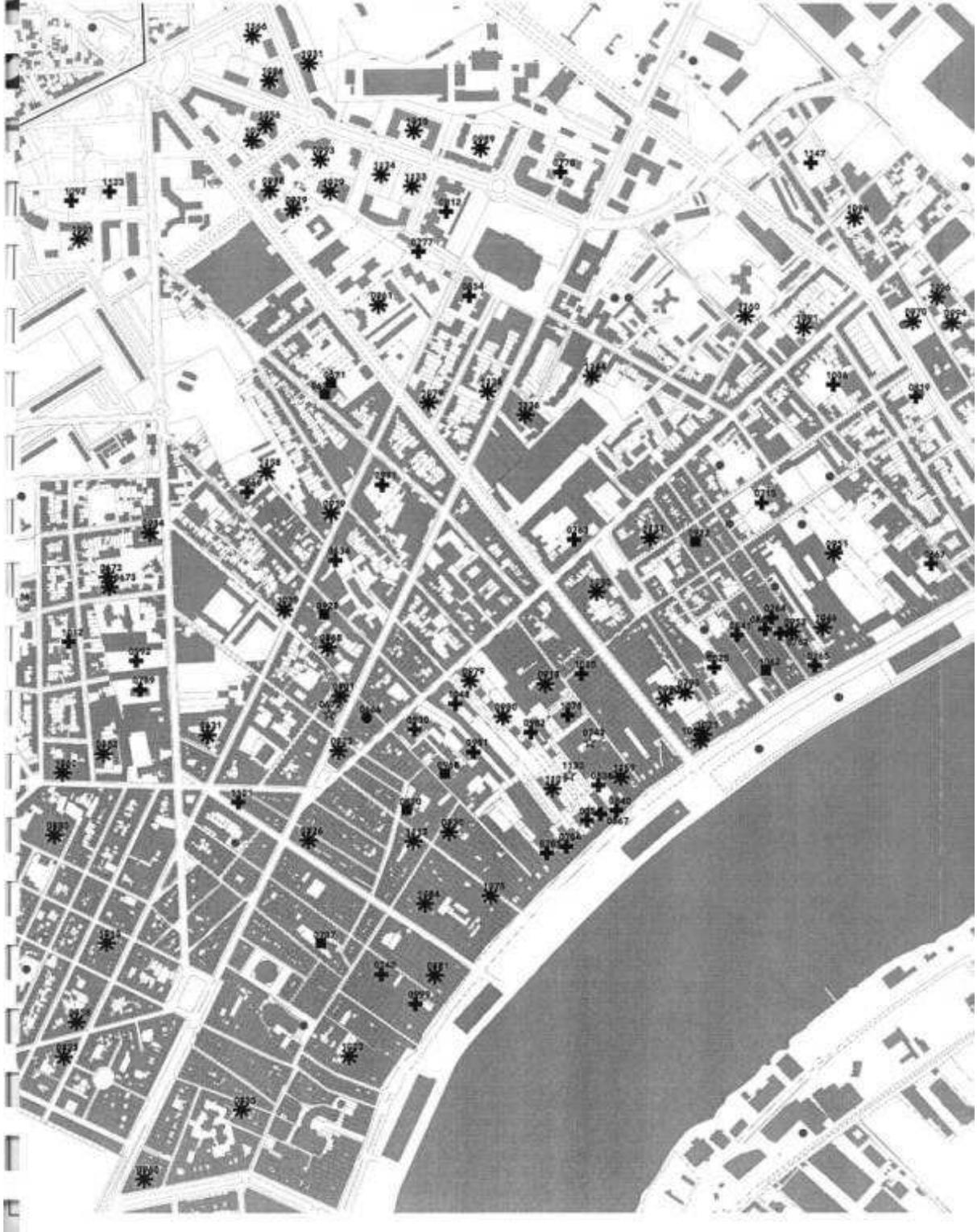
nombre de logements destinés à la location :

**0**

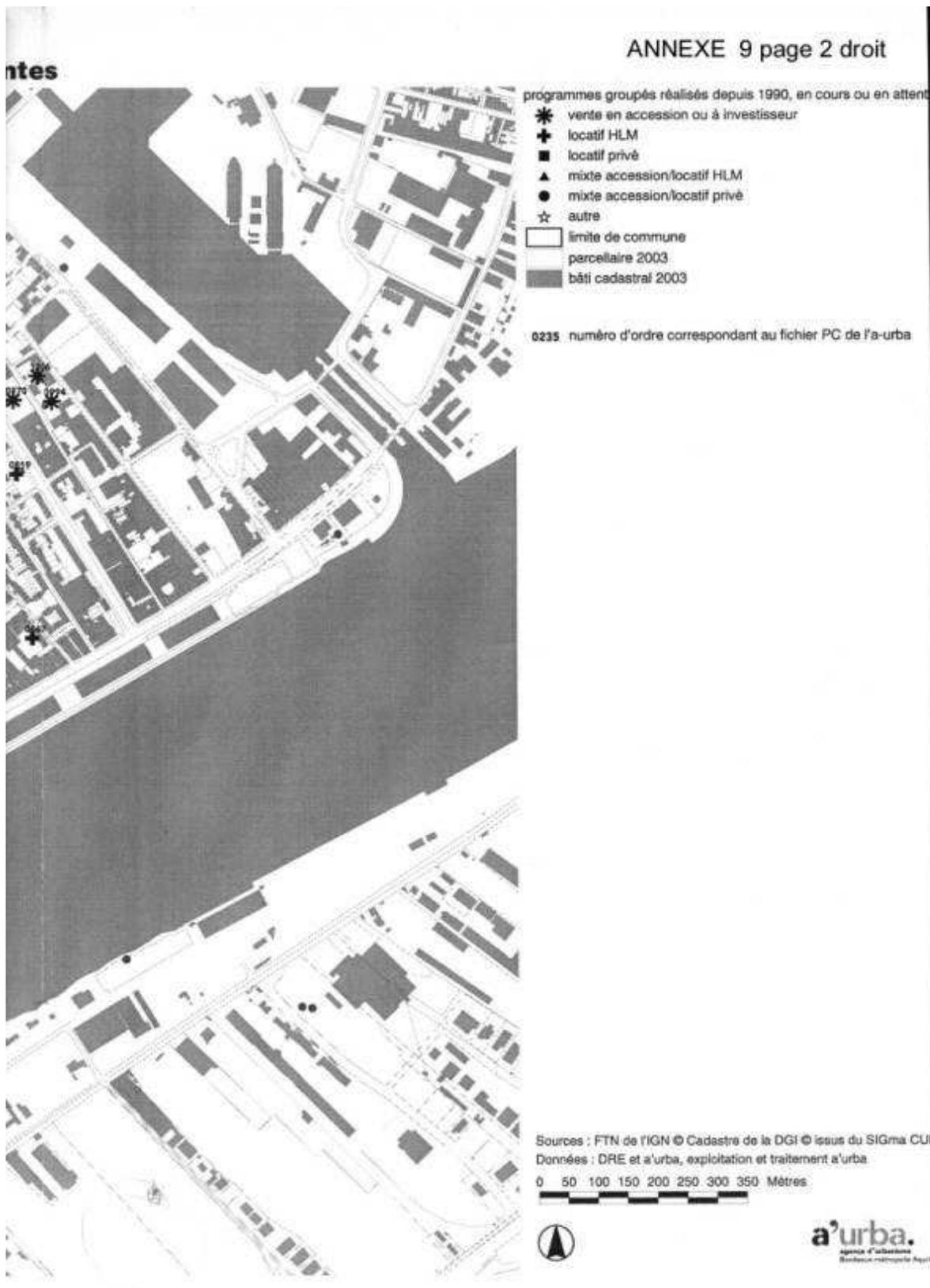
	taille moyenne (m <sup>2</sup> )	dernier prix (en e/m <sup>2</sup> )	pourcentage vente en 6 mois
T1 collectif vendu :	0	0	0
T2 collectif vendu :	43	2093	0
T3 collectif vendu :	63	1984	0
T4 collectif vendu :	86	2006	0
T5 collectif vendu :	0	0	0
T6 collectif vendu :	0	0	0
T2 individuel vendu :	0	0	0
T3 individuel vendu :	0	0	0
T4 individuel vendu :	0	0	0
T5 individuel vendu :	0	0	0
T6 individuel vendu :	0	0	0

**intégration au site / forme urbaine :**

**Programmes groupés de 5 logements et plus - réalisations récentes**

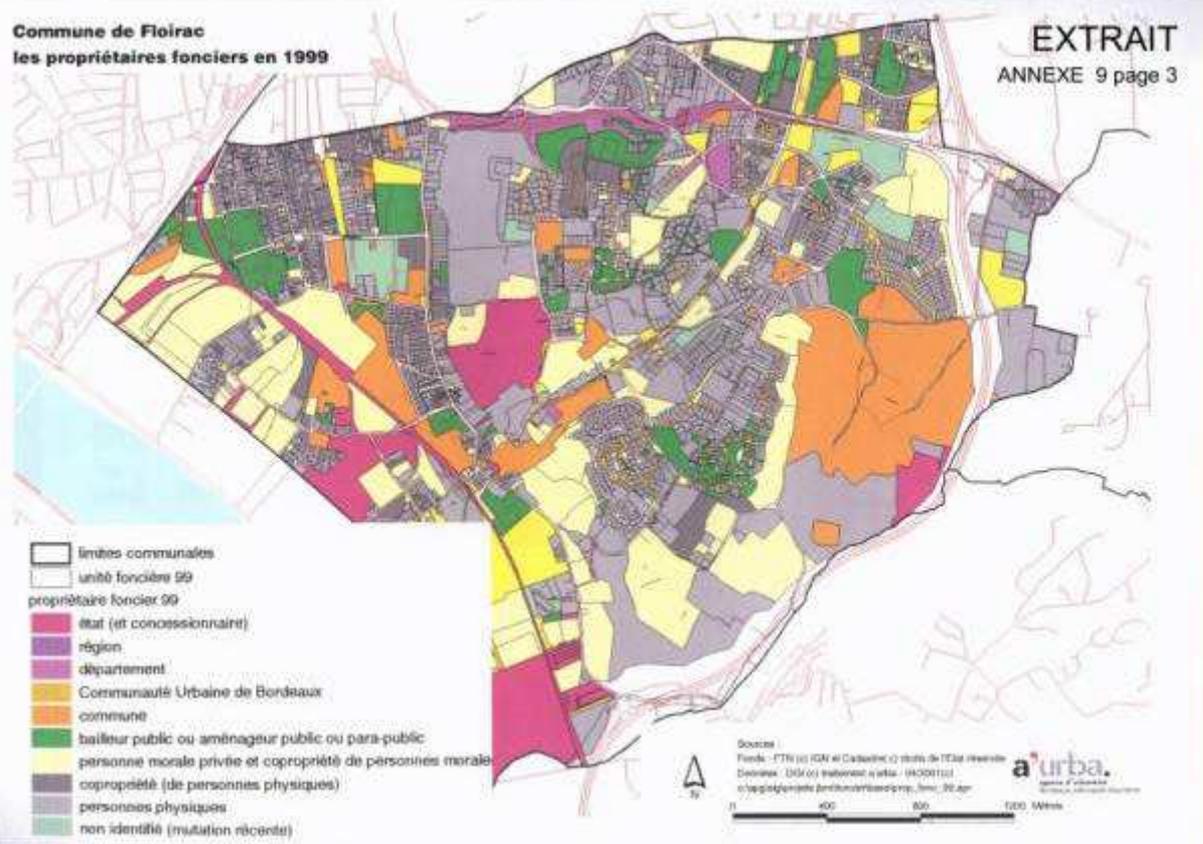


## ANNEXE 9 page 2 droit



Commune de Floirac  
les propriétaires fonciers en 1999

EXTRAIT  
ANNEXE 9 page 3



**Communes de Bordeaux et Bègles  
Mode d'occupation du sol (MOS)**

**EXTRAIT**  
ANNEXE 9 page 4



**Exploitation des données de la DGI au travers des matrices cadastrales 2001**  
**codification des comptes propriétaires après regroupement**

code_prop1	identification propriétaire	code_prop2	identification propriétaire	libellé
1	état ou concessionnaire de l'état	1A	CHR / CHU	CHR / CHU
		1B	universités	universités
		1C	EDF/GDF	EDF/GDF
		1D	SNCF/RF	SNCF/RF
		1E	port autonome de bordeaux	PAB
		1F	plusieurs ministères (ou non identifié)	divers services d'état
		1G	ministère de la santé	santé
		1H	ministère equip/trans/urba/logement (dont services des domaines)	equip/trans/urba/logement
		1J	ministère éducation nationale (dont crvs/jeunesse et sports)	éducation nationale
		1K	ministère défense et anciens combattants	défense
		1L	ministère agriculture (dont inra, onf)	agriculture
		1M	ministère environnement	environnement
		1N	ministère intérieur	intérieur
		1O	ministère industrie	industrie
		1P	ministère travail/aff sociales/solidarité (dont anpe/cati/ursaf/spam/cramsa)	travail/affaires sociales/solidarité
		1Q	ministère économie et finances	économie et finances
		1R	postes, télécommunications, nouvelles technologies	postes/ télécom
		1S	ministère commerce, commerce extérieur et artisanat (dont ccj)	commerce et artisanat
		1T	ministère culture	culture
		1V	ministère justice	justice
2	région aquitaine	2A		conseil régional
3	département de la gironde	3A		conseil général
4	communauté urbaine de bordeaux	4A		caub
5	autre syndicat intercommunal	5A		autre syndicat intercommunal
6	commune	6A		commune
7	bailleurs et aménageurs publics ou parap.	7A	organismes hlm (dont eu)	organismes hlm
		7B	sociétés d'économie mixte	sociétés d'économie mixte
		7C	aménageurs	aménageurs
8	personnes morales privées	8D	compagnies d'assurances / mutuelles / banques	assurances / mutuelles / banques
		8G	communautés religieuses (ou lieux cultel)	communautés religieuses
		8H	divers groupements fonciers agricoles (dont scl agricoles) ou forestiers	groupements fonciers agricoles
		8J	diverses sociétés ou entreprises, associations, amicales, organisations syndicales, compagnies, ... (non communautés, emp. de ex. cat hlm, coopératives, fédérations, groupements, artisans, gestionnaires de biens immobiliers etc.)	diverses personnes morales privées
		8K	personne morale (non renseigné)	diverses personnes morales privées
9	commerces de distribution ou de loisirs	9A	commerces de distribution ou de loisirs	commerces
10	propriétés d'utilité collective	10A		propriétés d'utilité collective
11	copropriété de personnes morales	11A		copropriété de personnes morales
20	copropriété de particuliers	20A		copropriété de particuliers
30	monopropriété	30A		part culuel
98	propriétaire non identifié	98A	propriétaire non identifié	propriétaire non identifié
99	domaine public	99A		

codif en  
15 postes (arcwww/fonciat\_15postes\_2001.xls)

codification  
en 40 postes



# NOTE RAPIDE

## MODE D'OCCUPATION DU SOL

N° 2 - OCTOBRE 1998

### La consommation d'espaces naturels et agricoles

Chaque année, des hectares d'espaces naturels et agricoles sont consommés pour de l'espace urbain, des infrastructures, des friches,...

A quel rythme se fait cette transformation ?  
A quel endroit ?  
Quel est l'usage prévu pour ces terrains ?  
Une comparaison des MOS (Mode d'occupation du sol) 1990 et 1994 permet de quantifier et de localiser les transformations des espaces naturels et agricoles en Ile-de-France.

Pour répondre aux préoccupations concernant la consommation des espaces naturels et agricoles, l'IAURIF a mis en place, entre autres outils, un suivi appuyé sur les observations du MOS (mode d'occupation du sol, couche de référence du système d'information géographique régional géré et développé par l'IAURIF).

L'objectif est de saisir l'ensemble des transformations des " zones rurales " identifiées au MOS en zones urbaines ou en zones rurales d'un type différent. Ces indications ont été croisées avec le découpage statistique de l'IAURIF traduisant la structure urbaine régionale, et ventilées suivant leur appartenance à des zones d'extension prévues au SDRIF. Les transformations de zones urbaines en zones urbaines d'un autre type n'ont pas été prises en considération.

Les évolutions de l'occupation du sol ont été analysées à partir du regroupement des postes de légende du MOS 90 et du MOS 94. Des analyses complémentaires de ces évolutions amènent, le cas échéant, à remonter à des campagnes MOS antérieures (1982, 1987) pour expliquer l'origine ou l'ampleur des phénomènes.

Plusieurs destinations possibles de l'urbain... aux friches agricoles

L'accent a été porté sur la transformation d'espaces ruraux en espaces urbains, évolution qui constitue à proprement parler la consommation des espaces naturels et agricoles. Pour ce faire, les évolutions ont été analysées au regard de leur situation à terme, en fonction de la typologie suivante :

- espaces urbains ouverts, regroupant les parcs et jardins, jardins familiaux, terrains de sport, camping-carava-

ning, espaces vacants urbains;

- espaces urbains construits, détaillés en quatre catégories : habitat, activités, zones commerciales, emprises d'équipement de superstructures;

- emprises d'infrastructures, détaillées en trois catégories : routes, chemin de fer, chantiers (seules les modifications et créations significatives d'emprises ont été prises en considération dans ce cadre).

La transformation d'espaces ruraux en eau, carrière, décharge ou vacant rural a également été analysée.

Précisons que par vacant rural, on entend friches agricoles, mais aussi zones humides, marais, landes non arborées, délaissés d'infrastructures,...

### 60 % destinés à l'urbanisation

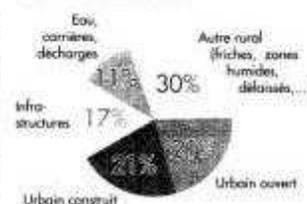
Entre 1990 et 1994, 15 000 hectares d'espaces naturels et agricoles ont été consommés en Ile-de-France. Parmi ces terrains, seuls 60% ont été destinés à l'urbanisation.

Les zones urbanisées se répartissent en trois catégories :

- les espaces ouverts, 35 % des zones urbanisées,
- les espaces bâtis, plus de 35 % des zones urbanisées,
- les infrastructures et chantiers, près de 30% des zones urbanisées.

Les zones bâties créées sur des em-

### Destination des espaces naturels et agricoles consommés entre 1990 et 1994



15, rue Falguière  
75740 Paris Cedex 15  
Tél. : 01.53.85.77.40



## NOTE RAPIDE

La consommation  
d'espaces naturels  
et agricoles

l'agglomération centrale (plus de 130 hectares/an, principalement à l'est et au sud), 10 % autour des agglomérations extérieures, 9 % autour des agglomérations bien desservies (100 hectares/an pour 1/3 en Seine aval), le reste en villes nouvelles (8 % dont près de la moitié à Marne-la-Vallée) et en banlieue extérieure (7 %). Enfin, les 2/3 des espaces agricoles et naturels qui se sont transformés en eau, en carrières ou en décharges sont situés en zone rurale ou dans les agglomérations extérieures.

### L'essentiel de la consommation se situe hors zones d'extension du SDRIF

Le SDRIF, approuvé en 1994, prend comme base d'état initial l'occupation du sol en 1990. Il a donc paru intéressant de croiser les évolutions constatées entre 1990 et 1994, avec les périmètres d'extension ouverts par ce document d'urbanisme. Il est intéressant de constater que 75% des transformations des espaces naturels et agricoles, tous types confondus, sont localisées en dehors de ces périmètres. Les zones qui étaient déjà ouvertes à l'urbanisation au schéma de 1976 ne représentent que 10 % des évolutions et les zones partiellement urbanisables (dites "zones pyjama")

#### Localisation de la consommation d'espaces naturels et agricoles entre 1990 et 1994

	Hors zones SDRIF	Zones "pyjama" SDRIF	Zones "Croisillons"	Total
Eau, carrière, décharge	89 %	6 %	5 %	100 %
Vacant rural	83 %	9 %	8 %	100 %
Urban ouvert	69 %	15 %	16 %	100 %
Urban construit	69 %	18 %	13 %	100 %
Infrastructures	67 %	17 %	16 %	100 %

#### Répartition de la consommation de l'espace rural par secteur



moins de 15%, (cf. tableau)

En particulier, près de 70% de l'urbain construit, de l'urbain ouvert et des infrastructures a été réalisé en dehors des périmètres d'extension du SDRIF. Cela s'explique aisément en matière d'extension routière ou ferrée mais laisse aussi entendre que plus des deux tiers de l'extension urbaine de la période considérée s'est réalisée dans les agglomérations définies comme "bourgs et villages" au SDRIF, agglomérations qui ne devaient connaître qu'une "extension modérée".

### Un thème d'études à approfondir

Entre 1990 et 1994, la consommation des espaces naturels et agricoles pour réaliser des zones urbaines bâties destinées au logement s'est limitée à

12 % du total. Plus de la moitié des zones destinées à l'habitat est située en secteur rural, alors qu'un quart est situé en frange de l'agglomération centrale ou en banlieue extérieure. Ces constats globaux amènent à analyser plus finement les résultats constatés. En particulier dans un certain nombre de domaines fondamentaux dans l'évolution de la consommation des espaces naturels et agricoles de l'Île-de-France : développement des zones urbaines ouvertes, développement des friches, importance des infrastructures sur une période donnée...

Ces constats seront enrichis progressivement par l'évolution du MOS (mises à jour, autres postes de légende). Et surtout, le croisement des données permettra la constitution d'un véritable ensemble cohérent d'indicateurs pertinents, que l'IAURIF propose de rapprocher d'autres informations (analyse des déclarations d'intention d'aliéner, menée avec la SAFER par exemple), et de croiser avec d'autres périmètres (schémas directeurs locaux notamment) ou avec des données physiques (continuité avec certains types d'occupation du sol, relief...), les grandes et petites vallées semblant particulièrement touchées par les mutations observées.

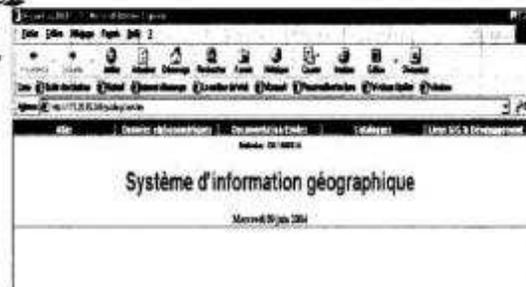
# L'interface SIG

## Comment y accéder ?

Cliquer sur la vignette SIG de la page d'accueil de l'intranet  
 Au premier accès, laisser le plug-in s'installer  
 Ensuite, vous avez accès directement aux données



*atlas*  
*données*  
*alphanumériques*  
*documentations,*  
*études*  
*catalogues*  
*liens SIG et*  
*développement*



1	<p><i>Atlas géographique : ensemble des données images disponibles dans le SIG</i></p> <p><i>Atlas statistiques :</i>  <i>recueil de cartes de Haute Garonne au niveau communal les plus souvent demandées</i>  <i>application d'analyse statistique interactive</i></p> <p><i>Atlas partenarial : recueil de cartes de Midi Pyrénées élaboré en partenariat Draf-Diren-Dre</i></p> <p><i>Atlas thématiques : les données diren sont disponibles sur l'ensemble de la région et superposables aux fonds IGN</i></p>
2	<p><i>Données INSEE :</i>  <i>Population Région: la population issue du recensement 1999 par commune , avec le canton de référence</i>  <i>Tableau Département 31 : consultation aisée des variations de population et des n° INSEE par communes</i>  <i>Données environnements : des liens internet permettent d'accéder aux bases nationales</i></p>
3	<p><i>La revue « SIGNATURE » du Certu fait le point sur l'actualité en matière de SIG. Elle présente également des dossiers techniques faisant la synthèse sur des questions concernant les SIG</i></p> <p><i>Dans la partie Etudes des documents sont disponibles au format PDF</i></p>
4	<p><i>Dans la partie catalogue, on peut soit avoir une description des données dans « catalogue extrait »</i></p> <p><i>Soit voir en direct les données et avoir les renseignements concernant l'adresse des fichiers</i></p> <p><i>Un glossaire est disponible dans cette rubrique pour tout ce qui concerne les définitions de mots techniques</i></p>
5	<p><i>Les liens internet permettent d'accéder aux sites qui font références en matière de SIG</i></p> <p><i>Dans la rubrique, outils version Beta se trouvent</i>  <i>les démo d'outils qui peuvent être adaptés pour des demandes particulières</i>  <i>les versions provisoires des applications en cours de réalisation</i></p>

# L'atlas géographique

**Lot de données** [tout type de donnée] >> **DONNÉE** : [liste de choix]  Conserver la vue

L'ensemble des données présentes sur ce catalogue fait bénéficier selon la technologie ECW de Earth Resource Mapping et vous permet de visualiser en ligne la donnée Raster que vous sélectionnez.

Si vous visualisez le dossier sur la droite, vous possédez le plus performant affichage de ces données compressées ainsi téléchargées le jour de leur plus récent ajout sur le serveur ECW.



**RIANONNEUR ENT**

---

**Lot de données** [tout type de donnée] >> **DONNÉE** : [liste de choix]

*Choisir d'abord le lot de données puis faire défiler le menu donnée pour choisir la donnée à afficher*

-  *Pour faire glisser l'image à l'écran*
-  *Permet de zoomer soit de façon continue soit par une fenêtre définie*
-  *Renvoie les coordonnées du point sélectionnés*
-  *affiche l'ensemble de la donnée sélectionnée*
-  *La commande impression permet d'imprimer la carte affichée avec les caractéristiques du cadre : rapport largeur hauteur  
Les vecteurs qui sont superposés ne sont pas pris en compte pour l'impression  
La taille n'est pas limitée*

*permet de définir une échelle précise*

Conserver la vue

---

*Lorsque cette option est cochée, on peut changer les données en gardant la même fenêtre*

Lot de données	tout type de donnée	Les données images sont classées par lots
	<ul style="list-style-type: none"> <li>REPÉRENTIEL</li> <li>Ign Scan25 Scan 100</li> <li>Orthophotoplan</li> <li>Satellite</li> <li>PLAN</li> <li>Schéma Directeur</li> <li>Pos/Plu</li> <li>Servitudes</li> <li>Cadastrales</li> <li>Zone Inondables</li> <li>NON GEOREFERENCES</li> <li>Photo scannées</li> <li>AUTRES CARTES</li> <li>tracés</li> </ul>	<p><b>Référentiel</b> Les cartes IGN au 1/25 000 et 1/100 000 disponibles sur les départements de la région sont consultables</p> <p><b>La rubrique orthophotoplan permet d'accéder aux photographies aériennes Le département de Haute Garonne est couvert par les missions 1997/1998 et par la mission 2002</b></p> <p><b>Plan</b> Les POS/PLU correspondent aux derniers documents d'urbanisme disponibles commune par commune</p>

## Les outils

Il faut dérouler le menu « outils »

Les outils sont accessibles dans la fenêtre ATLAS lorsqu'un lot de données est sélectionné

Informations sur la vue Les coordonnées de la vue s'affichent

Information sur le fichier Les caractéristiques et l'adresse du fichier s'affichent

Extraire l'image

Télécharger le dossier

standard

Répertoire Topographique

Données au 200

Vue au 1:250 000

Vue au 1:500 000

Vue au 1:1 000 000

Vue au 1:2 000 000

Vue au 1:4 000 000

Vue au 1:8 000 000

Vue au 1:16 000 000

Vue au 1:32 000 000

Vue au 1:64 000 000

Vue au 1:128 000 000

Vue au 1:256 000 000

Vue au 1:512 000 000

Vue au 1:1 024 000 000

Vue au 1:2 048 000 000

Vue au 1:4 096 000 000

Vue au 1:8 192 000 000

Vue au 1:16 384 000 000

Vue au 1:32 768 000 000

Vue au 1:65 536 000 000

Vue au 1:131 072 000 000

Vue au 1:262 144 000 000

Vue au 1:524 288 000 000

Vue au 1:1 048 576 000 000

Vue au 1:2 097 152 000 000

Vue au 1:4 194 304 000 000

Vue au 1:8 388 608 000 000

Vue au 1:16 777 216 000 000

Vue au 1:33 554 432 000 000

Vue au 1:67 108 864 000 000

Vue au 1:134 217 728 000 000

Vue au 1:268 435 456 000 000

Vue au 1:536 870 912 000 000

Vue au 1:1 073 741 824 000 000

Vue au 1:2 147 483 648 000 000

Vue au 1:4 294 967 296 000 000

Vue au 1:8 589 944 592 000 000

Vue au 1:17 179 889 184 000 000

Vue au 1:34 359 778 368 000 000

Vue au 1:68 719 556 736 000 000

Vue au 1:137 439 113 472 000 000

Vue au 1:274 878 226 944 000 000

Vue au 1:549 756 453 888 000 000

Vue au 1:1 099 512 907 776 000 000

Vue au 1:2 199 025 815 552 000 000

Vue au 1:4 398 051 631 104 000 000

Vue au 1:8 796 103 262 208 000 000

Vue au 1:17 592 206 524 416 000 000

Vue au 1:35 184 413 048 832 000 000

Vue au 1:70 368 826 097 664 000 000

Vue au 1:140 737 652 195 328 000 000

Vue au 1:281 475 304 390 656 000 000

Vue au 1:562 950 608 781 312 000 000

Vue au 1:1 125 901 217 562 624 000 000

Vue au 1:2 251 802 435 125 248 000 000

Vue au 1:4 503 604 870 250 496 000 000

Vue au 1:9 007 209 740 500 992 000 000

Vue au 1:18 014 418 481 001 984 000 000

Vue au 1:36 028 836 962 003 968 000 000

Vue au 1:72 057 673 924 007 936 000 000

Vue au 1:144 115 347 848 015 872 000 000

Vue au 1:288 230 695 696 031 744 000 000

Vue au 1:576 461 391 392 063 488 000 000

Vue au 1:1 152 922 782 784 126 976 000 000

Vue au 1:2 305 845 565 568 253 952 000 000

Vue au 1:4 611 691 131 136 507 904 000 000

Vue au 1:9 223 382 262 273 015 808 000 000

Vue au 1:18 446 764 524 546 031 616 000 000

Vue au 1:36 893 529 049 092 063 232 000 000

Vue au 1:73 787 058 098 184 126 464 000 000

Vue au 1:147 574 116 196 368 252 928 000 000

Vue au 1:295 148 232 392 736 505 856 000 000

Vue au 1:590 296 464 785 473 011 712 000 000

Vue au 1:1 180 592 929 570 946 023 424 000 000

Vue au 1:2 361 185 859 141 892 046 848 000 000

Vue au 1:4 722 371 718 283 784 093 696 000 000

Vue au 1:9 444 743 436 567 568 187 392 000 000

Vue au 1:18 889 486 873 135 135 374 784 000 000

Vue au 1:37 778 973 746 270 270 749 568 000 000

Vue au 1:75 557 947 492 540 540 499 136 000 000

Vue au 1:151 115 894 985 081 081 098 272 000 000

Vue au 1:302 231 789 970 162 162 196 544 000 000

Vue au 1:604 463 579 940 324 324 393 088 000 000

Vue au 1:1 208 927 159 880 648 648 786 176 000 000

Vue au 1:2 417 854 319 761 297 297 572 352 000 000

Vue au 1:4 835 708 639 522 594 594 114 470 400 000 000

Vue au 1:9 671 417 279 045 189 189 228 940 800 000 000

Vue au 1:19 342 824 558 090 378 378 457 881 600 000 000

Vue au 1:38 685 649 116 080 756 756 915 763 200 000 000

Vue au 1:77 371 298 232 160 151 513 831 526 400 000 000

Vue au 1:154 742 596 464 320 302 027 663 052 800 000 000

Vue au 1:309 485 192 928 640 604 054 326 105 600 000 000

Vue au 1:618 970 385 857 280 120 810 652 211 200 000 000

Vue au 1:1 237 940 771 714 560 241 621 302 422 400 000 000

Localiser les lieux affichés

Renvoie tous les toponymes des lieux affichés

Recherche à partir de noms

Recherche cartographique

Rechercher

Images disponibles sur la zone

Autre fonds Actifs sur la zone

Lot de données

Fichier

Imagette

01\_201

1:500000/1:500000



Image n°10

1:500000/1:500000



01\_201

1:500000/1:500000

## Les questions

Le plug in ne s'installe pas ?

Il faut l'installer manuellement en cliquant sur le lien de gauche de la fenêtre de gauche : plug-in Ms Explorer sur le serveur ECW v2, un redémarrage du navigateur est nécessaire

Si cela ne fonctionne toujours pas

Il faut vérifier la compatibilité du navigateur et du système utilisez (l'outil en version Beta): « test du poste client » présente sur le site et contactez le SIG .

Le temps de chargement semble long.

Patience cela est dû à l'encombrement du réseau .

Les imagettes du catalogue ne s'affichent pas ?

Placer le pointeur dans le cadre de l'image et cliquer « bouton droit de la souris » :actualiser

Je ne connais pas le n° INSEE d'une commune ?

Aller sur données INSEE tableau département 31

**POUR TOUTES QUESTIONS SUR LES OUTILS OU LES DONNEES CONTACTEZ NOUS .**

.../...

... /...

### Projet de SIG régional du Limousin

Il s'agit de faciliter le développement des SIG locaux dans les différents services équipement de la région, à des fins de meilleure connaissance du territoire, de capacité d'analyse et de préparation de décisions.

... /...

### Les SIG thématiques

Les cahiers des charges ont pour objet la production initiale des SIG relatifs aux cinq thèmes :

???Urbanisme :

- (tat d'avancement des documents d'urbanisme.
- Zones d'activités.
- Équipement commercial.

???Construction logement :

- Construction annuelle de logements et de locaux.
- Parc locatif social.

???Environnement :

- Eau et sites protégés.
- Données environnementales à la commune.

???Territoires :

- Intercommunalités

???Routes :

- Accidents
- Trafics
- Chantiers en cours.
- Contrat de plan Etat-région et grands projets.

### La structuration générale des données

La structuration générale des données et leurs liens à la base communale et à l'entrepôt figurent dans le schéma de la page suivante.

On distingue dans cette structure trois types de données :

???Les référentiels nécessaires au fonctionnement du SIGREL :

- BD Carto.

- Meriu.

- Géoroute.

- BD Carthage

???Les tables relatives aux couches d'objets géographiques spécifiques :

- Zones d'activités.
- équipements commerciaux.
- Eau et sites protégés (en fait une table par objet)
- Intercommunalité.
- Accidents par tronçon routier
- Trafic par tronçon routier.
- Chantiers par tronçon routier.
- Grands projets.

???La base regroupant les informations par commune (base communale).

Cette base comporte deux types d'informations :

- Les données socio-économiques issues du RGP et de Géokit.

- Les données à la commune, relatives aux couches d'objets géographiques correspondants à chacun des SIG thématiques ci-dessus :

La base communale est découpée en plusieurs tables ayant toutes une première colonne identique (identifiant communal) et relatives à des thèmes spécifiques :

- Les tables relatives aux données socio-économiques.
- Les tables complémentaires nécessaires aux SIG thématiques :
  - Appartenance à un SCOT.
  - Avancement des documents d'urbanisme.
  - Zones d'activités.
  - équipements commerciaux.
  - Construction.
  - Logements sociaux.
  - Eau et sites protégés (existence d'équipement)
  - Intercommunalité.

- Accidents.

**SIG Urbanisme**

**Appartenance des communes à un schéma d'urbanisme**

**Objectif**

Identifier les schémas d'urbanisme existants (SCOT et Schémas directeurs) et les communes concernées par ces schémas.

**Avancement des POS/PLU**

**Objectif**

Identifier pour chaque commune le document d'urbanisme en vigueur (PLU/POS, carte communale, Marnu, RNU), le niveau d'avancement et d'opposabilité de ce document d'urbanisme, et éventuellement, l'indication de l'application des prescriptions spécifiques aux zones de montagne et du littoral.

**Zones d'activités**

Connaître les zones d'activité existantes (en visant l'exhaustivité des zones) sur la région et mettre à disposition l'information auprès de partenaires externes (collectivités locales, entreprises...).

**( équipement commercial**

- Mieux connaître l'urbanisme commercial.
- Améliorer les analyses et les cartographies de l'aménagement du territoire en vue de mieux répondre aux demandes d'avis du préfet dans le cadre de la CDEC.
- Préparer les travaux préalables aux schémas de développement commercial prévus dans la loi SRU.
- Contribuer à la relance de l'observatoire de l'équipement commercial ODEC.

**SIG Construction logement**

**Construction annuelle de logements et de locaux**

Connaissance de l'évolution de la construction par commune comme indicateur de l'urbanisation.

**Parc locatif social**

Connaissance de la situation du parc locatif social public et privé de la région.

**SIG Environnement**

**Eau et sites protégés**

Disposer des informations nécessaires à la gestion de l'eau et des sites protégés

**Données environnementales à la commune**

Identifier les communes qui présentent un risque par rapport à l'environnement ou qui disposent d'équipements en relation avec l'environnement.

**SIG Territoires**

**Intercommunalités**

- Avoir accès à des informations à jour sur les intercommunalités (communes membres, périmètres...) et les visualiser sous forme de carte.
- Analyser la cohérence et le respect de la politique de l'Etat concernant les regroupements inter-communaux.
- Suivre les évolutions des compétences mises en œuvre par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

**Mettre en place l'application Merlin ou Magic dans les services**

**Mettre en place une application d'étude des Pays**

**SIG Routes**

**Accidents**

Connaissance de l'accidentologie pour identifier les enjeux de la sécurité routière.

**Trafics**

Compléter l'observatoire des transports en ce qui concerne les trafics et faciliter la production de cartes.

**Chantiers en cours**

Exploiter les données de travaux routiers et de restrictions de circulation sur le réseau principal, pour le public et en interne (exploitation).

**Contrat de plan Etat-Région et grands projets**

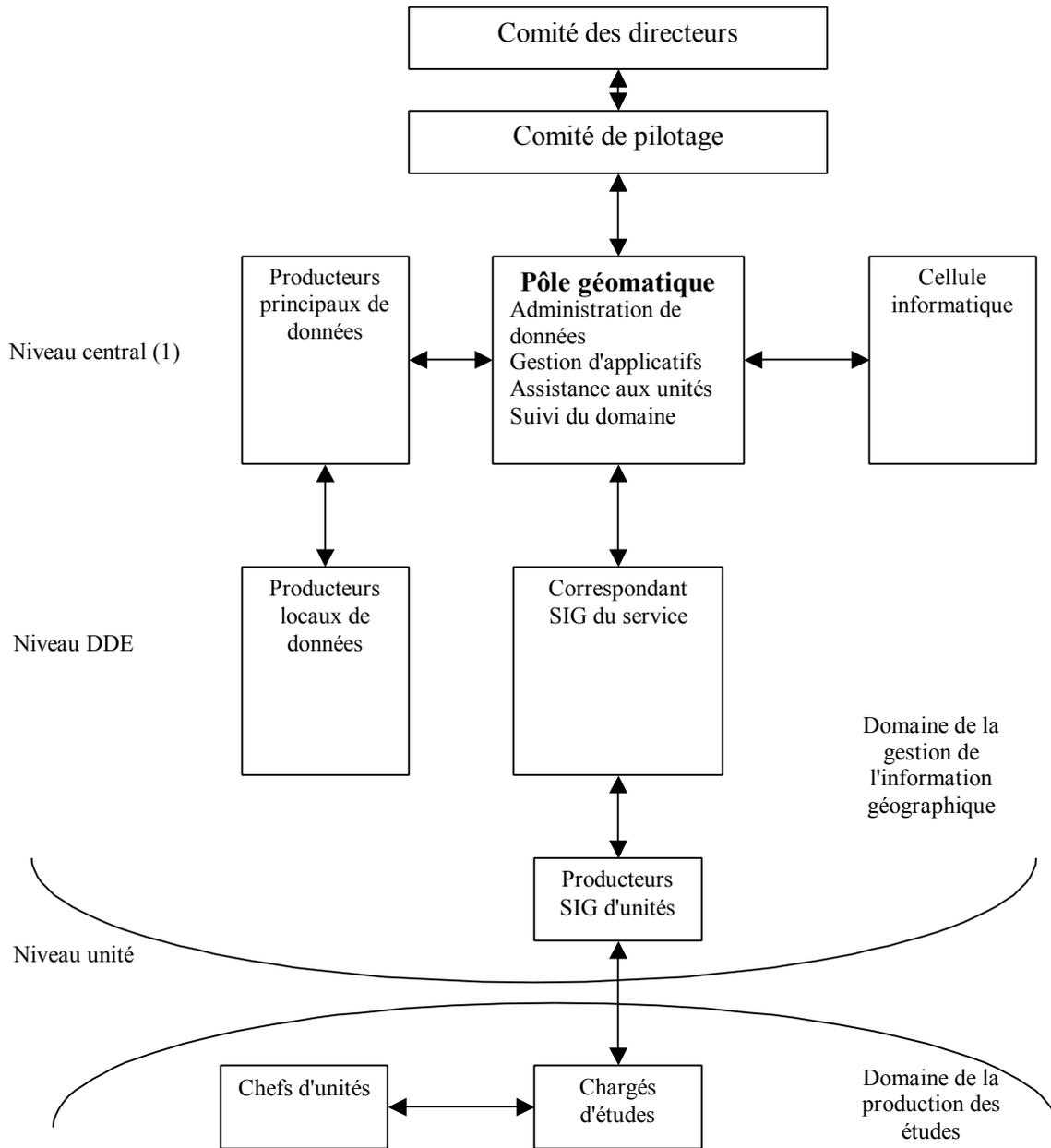
Représenter et suivre les opérations routières retenues dans le contrat de plan, mettre à disposition ces informations sur Internet pour le comité de programmation et de suivi, et pour le public.

**Procédure de production des objets**

**L'administrateur du pôle géomatique**

**Cahier des charges fonctionnel des développements**

informatiques



(1) : fonctions centralisées, à la DRE ou prises en charge par délégation par une DDE pour l'ensemble du SIGREL

**Comité des directeurs**

Décide des orientations proposées par le comité de pilotage.

**Comité de pilotage SIG****Missions**

Globalement, le comité de pilotage prépare les décisions relatives à la politique et au fonctionnement du SIGREL, pour validation finale par le comité des directeurs.

**Pôle géomatique****Administration de données localisées**

???Gestion des référentiels

**Gestion des applicatifs**

???Suivi du bon fonctionnement des applicatifs liés aux SIG, repérage des besoins éventuels de maintenance.

**Assistance aux correspondants SIG des services****Animation interne et suivi externe du domaine de l'information géographique****Cellule informatique de la DRDE**

???Administration du serveur de l'entrepôt :

???Assistance ou prise en charge de l'écriture de requêtes communes au SIGREL (requêtes sur SGBD et éventuellement requêtes géographiques).

???Assistance au développement d'applicatifs.

**Producteur principal de données**

Le producteur principal de données a un rôle de production (ou de pilotage des productions) pour l'ensemble du territoire régional, selon deux modalités :

**Producteur local de données**

– Le producteur local de données a un rôle de production (ou de coordination des productions) pour le territoire de son département.

**Correspondant SIG d'un service**

???Le correspondant SIG du service intervient à la fois en tant que géomaticien expérimenté (assistance aux producteurs SIG) et administrateur local des données pour le service..

**Producteur SIG d'une unité**

???Dialogue avec le chargé d'étude de l'unité et le correspondant SIG du service pour le repérage des données et la mise en œuvre d'une étude basée sur un SIG.

???Prise en charge des productions spécifiques SIG demandées par le chargé d'étude ou par un responsable d'unité (étude thématique, carte, ...).

**Chargé d'étude d'une unité****Chef d'unité****Compétences et moyens des acteurs opérationnels****Pôle géomatique**

???Compétences

– Maîtrise des fonctions d'administration de données localisées.

???Moyens : deux agents à temps plein.

**Cellule informatique de la DDE**

???Compétences

– Aide aux services pour l'élaboration de cahiers des charges.

– Développements d'applications selon les standards définis (web, client-serveur, ...), développements de requêtes géographiques..

– Pilotage de sous-traitance.

???Moyens : à préciser selon la politique de sous-traitance.

**Producteur de données (principal ou local)**

???Compétences

– Connaissance du domaine thématique.

– Maîtrise de l'application de saisie des données.

– Connaissance des modalités de constitution des lots et de catalogage des données.

???Moyens : voir cahier des charges de production.

**Correspondant SIG de service.**

???Compétences

– Connaissance des données de l'entrepôt.

– Bonne connaissance de l'utilisation des référentiels.

– Connaissance de l'administration des données localisées.

– Maîtrise de l'application : « Sélection de données à télécharger de l'entrepôt ».

– Géomaticien expérimenté et maîtrise des fonctionnalités du logiciel SIG.

???Moyens : 10 à 20% de son temps (en période de croisière, mais prévoir un temps plus important au démarrage du

SIGREL

**Producteur SIG d'unité.**

???Compétences

- Connaissance de l'utilisation des référentiels.
- Connaissance des fonctionnalités du logiciel SIG.
- Connaissance de l'application : « Sélection de données à télécharger de l'entrepôt ».
- Connaissance de la sémiologie graphique.

???Moyens : variable selon le niveau d'intervention dans la DDE (unité, plusieurs unités, service de la DDE, ...).

**Chargé d'étude d'unité.**

???Compétences

- Maîtrise du domaine.
- Connaissance suffisante des fonctionnalités du logiciel SIG pour spécifier son usage dans l'étude envisagée.
- Connaissance suffisante de l'entrepôt pour spécifier l'étude en fonction des données disponibles.
- Connaissance de la sémiologie graphique.

???Moyens : variable selon le service et le développement des études dans le service.

**Chef d'unité.**

???Compétences

- Connaissance du domaine pour commander les études nécessaires.
- Connaissance minimum des possibilités d'un logiciel SIG.
- Mise en œuvre de l'application : « Mise à disposition de cartes pseudo-dynamiques ».

???Moyens : temps variable et non pertinent à définir.



Direction des Affaires Financières

Service Central des Enquêtes et Études Statistiques  
(SCÉES)

Service Statistiques  
DDAF 16, rue du 26<sup>e</sup> RI  
24016 Périgueux Cedex  
05 53 45 56 08

## LUCAS



- Une enquête européenne réalisée sur les 15 Etats membres de l'UE

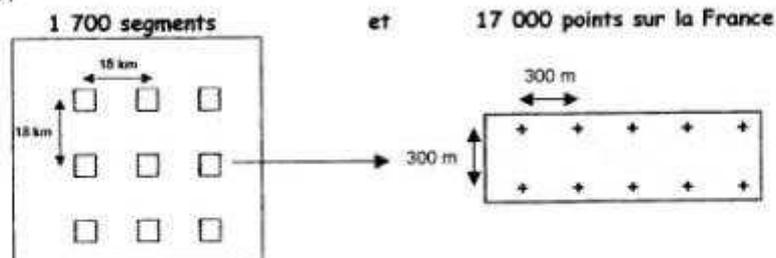
- Une collecte de données harmonisées sur :

- l'occupation et l'utilisation du territoire
- des caractéristiques environnementales (érosion, bruit, irrigation, paysages, etc.)

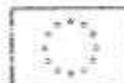
### DEUX ETAPES :

- Phase 1 - mai/juin 2001 : réalisation d'une enquête aréolaire par observation directe de segments positionnés sur une grille de 18 km x 18 km sur l'ensemble du territoire. Des enquêteurs se déplacent sur chaque segment (1 700 pour la France) et réalisent des observations ponctuelles sur les données à collecter.

Cette première phase permet d'initialiser un échantillon d'exploitations qui sera enquêté lors de la 2<sup>ème</sup> phase de l'enquête LUCAS à l'automne. Cet échantillon est constitué d'exploitations dont une parcelle en terre arable est située sur un des points observés par l'enquêteur.



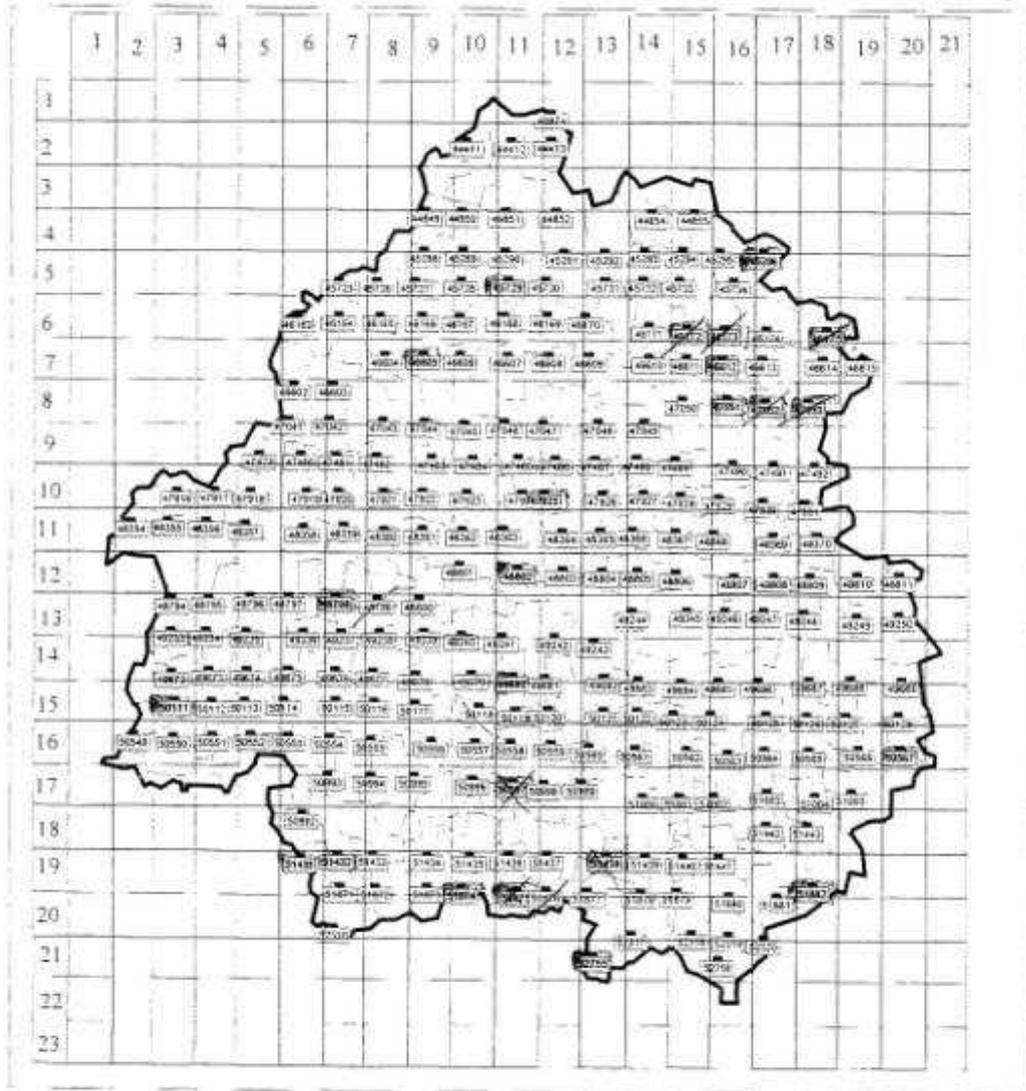
- Phase 2 - septembre/octobre 2001 : réalisation d'une enquête par interview auprès des exploitations sélectionnées. La collecte porte sur les rendements des cultures, les prévisions de semis et les pratiques des agriculteurs (fumures et produits phytosanitaires)



Commission Européenne  
Office Statistique des Communautés  
Européennes



# Position des photographies aériennes



43074 Numéro de la photo

DDAF 24 - Service statistique

Enquête "Etude et suivi du panorama rural" - 1994

RAP\_2005\_083

Eurostat – Enquête LUCAS – Occupation et utilisation du sol

**Nomenclature LUCAS****Utilisation du sol**

U1	U11	AGRICULTURE
	U12	SYLVICULTURE
	U13	PISCICULTURE
	U14	MINES, CARRIERES
U2	U21	PRODUCTION D'ENERGIE
	U22	INDUSTRIE, FABRICATION
U3	U31	TRANSPORT, COMMUNICATION, STOCKAGE, OUVRAGES DE PROTECTION
	U32	TRAITEMENT DES EAUX ET DECHETS
	U33	CONSTRUCTION
	U34	COMMERCE, FINANCE, AFFAIRES
	U35	ADMINISTRATIONS, ETABLISSEMENTS PUBLICS
	U36	DETENTE, LOISIRS, SPORTS
	U37	HABITAT
U4	U40	ABSENCE D'USAGE

Eurostat - Enquête LUCAS - Occupation et utilisation du sol

## Nomenclature LUCAS

## Occupation du sol

A	SOLS ARTIFICIELS	A1	SOLS BATIS	A11	Bâiments de 1 à 3 étages		
				A12	Bâiments de plus de 3 étages		
				A13	Senes		
		A2	SOLS ARTIFICIELS NON BATIS	A21	Sols revêtus ou stabilisés de forme aréolaire		
				A22	Sols revêtus ou stabilisés de forme linéaire		
B	SOLS CULTIVÉS	B1	CEREALES	B11	Blé tendre		
				B12	Blé dur		
				B13	Orge		
				B14	Seigle		
				B15	Avoine		
				B16	Mais		
				B17	Riz		
				B18	Autres céréales		
				B2	RACINES ET TUBERCULES	B21	Patates de terre
						B22	Betterave <i>sucrière</i>
						B23	Autres racines et tubercules
				B3	CULTURES INDUSTRIELLES ANNUELLES	B31	Tournecol
						B32	Colza
						B33	Soye
						B34	Coton
						B35	Autres cultures à fibres et oléagineux
						B36	Tabac
						B37	Autres cultures industrielles annuelles
		B4	LÉGUMES SECS, LÉGUMES FRAIS ET FLEURS	B41	Légumes secs		
				B42	Tomates		
		B43	Autres légumes frais				
		B44	Fleurs et plantes ornementales				
B5	PRAIRES TEMPORAIRES ET ARTIFICIELLES	B50	Prairies temporaires et artificielles				
B6	JACHERES	B60	Jachère				
B7	CULTURES PERMANENTES ARBRES FRUITIERS, BAIES	B71	Pommes				
		B72	Poires				
		B73	Cerises				
		B74	Noyers <i>et autres arbres à coque</i>				
		B75	Autres arbres fruitiers et baies				
		B76	Oranges				
		B77	Autres agrumes				
		B81	Oliviers				
		B82	Vignes				
		B83	Pépinières				
		B84	Cultures industrielles permanentes				
		C	SOLS BOISÉS	C1	BOIS ET FORETS	C11	Forêt de feuillus
C12	Forêt de conifères						
C13	Forêt mixte						
C2	BOSQUETS			C21	Bosquets de feuillus		
				C22	Bosquets de conifères		
				C23	Bosquets mixtes		
C3	PEUPLIERS, EUCALYPTUS			C30	Peupliers, eucalyptus <i>et autres espèces</i>		
D	LANDES					D01	Landes avec couvert d'arbres épars
						D02	Landes sans couvert d'arbres
E	SURFACES TOUJOURS EN HERBE			E01	S.T.H. avec couvert d'arbres ou buissons		
				E02	S.T.H. sans couvert d'arbres ou buissons		
F	SOLS NUS			F00	Sols nus		
G	EAUX ET ZONES HUMIDES			G01	Pans d'eau intérieurs		
				G02	Eaux courantes intérieures		
				G03	Pans d'eau côtiers		
				G04	Zones humides		
				G05	Glaciers, neige éternelle		



Service Central des Enquêtes et Études Statistiques

# LUCAS - TERUTI

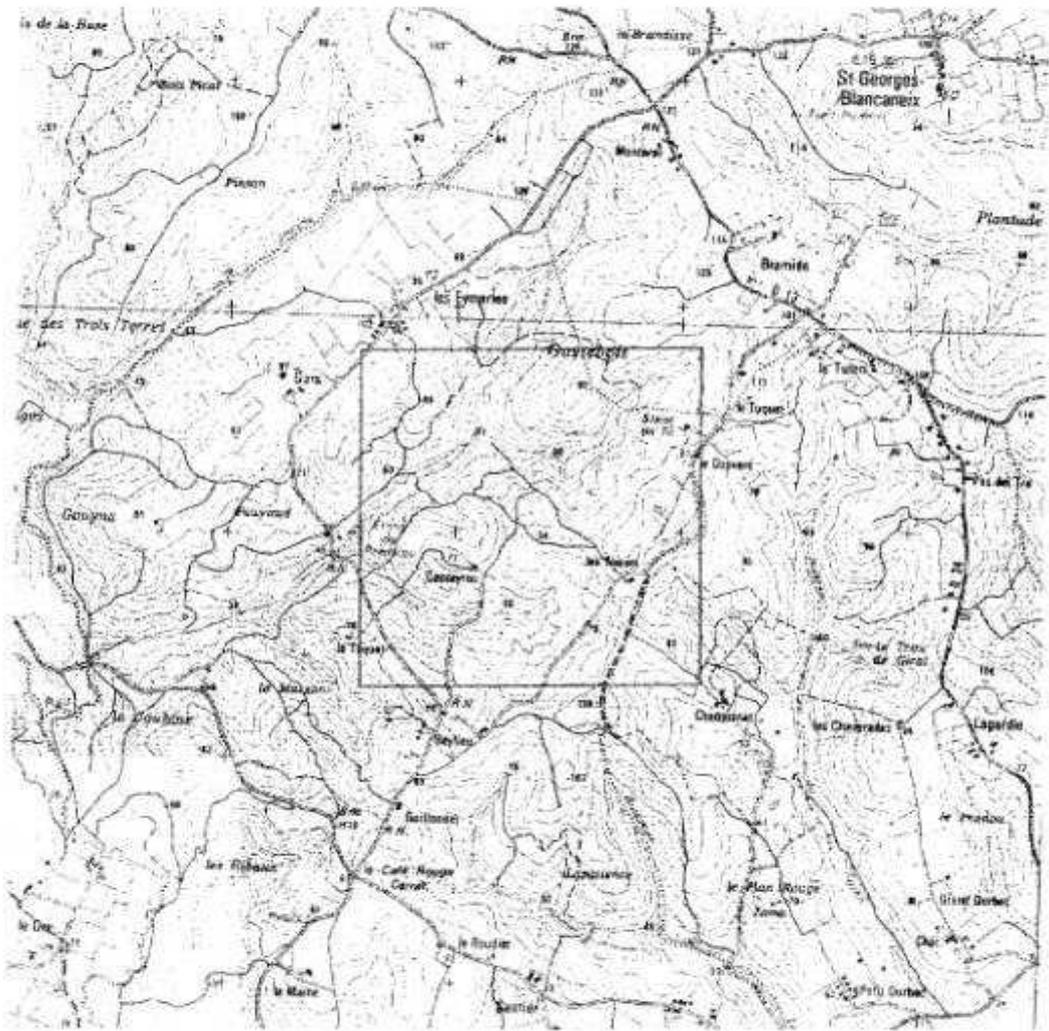
PSU - LOCA

Région : 72

Département : 24

**PSU : 133-139**

MINISTÈRE  
DE L'ÉQUIPEMENT  
ET DE LA MER



Source : SCAN 25 1994



Service Central des Enquêtes et Études Statistiques

# LUCAS - TERUTI

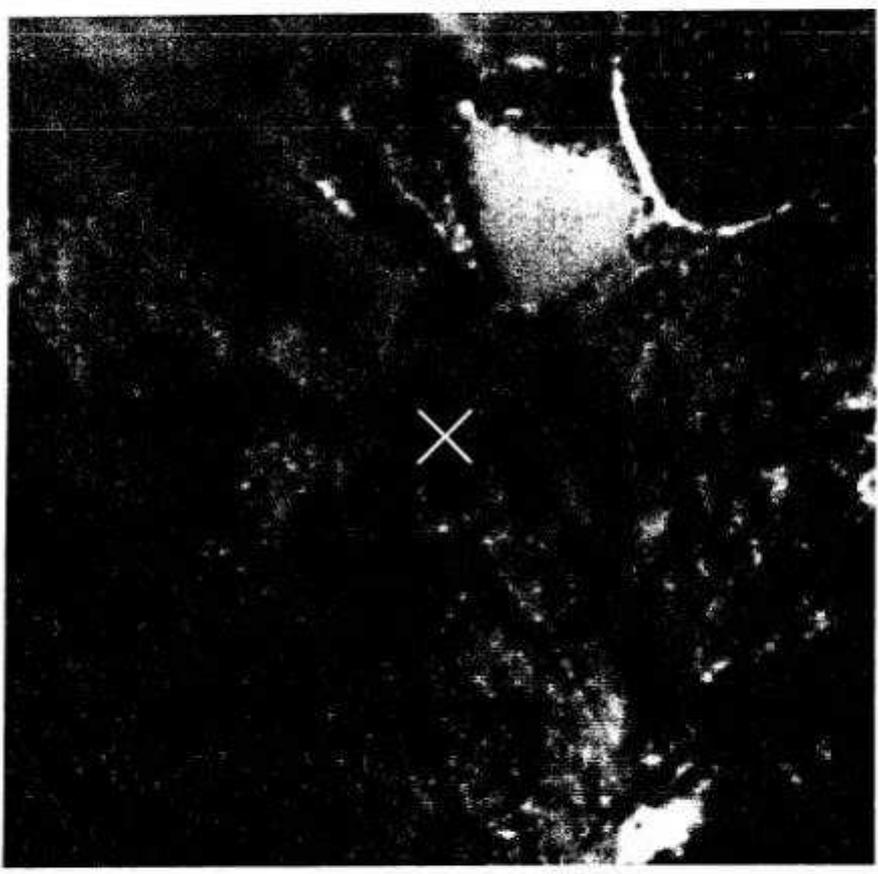
SSU - VIEW

Région : 72

Département : 24

**PSU : 133-139**

**SSU : 12**



0 30 60 90 120 150 Meters

1:2000



Date de prise de vue : No Data

Source image : Scan image IGN



3

Annexe 14 p.1

## Sommaire

<b>1. Méthodologie</b>	p 4
<b>2. Eléments généraux synthétiques</b>	p 8
Relief	p 9
Situation des carreaux	p 9
Pente des parcelles	p 9
Structure du paysage	p 10
Habitat	p 11
Eléments marquants	p 11
<b>3. Aspects agricoles et forestiers</b>	p 12
Cultures	p 13
Végétation haute	p 13
Jeunes plantations	p 14
Eléments non agricoles	p 14
Etude des arbres isolés	p 15
* noyers	p 15
* autres	p 15
Etude des périmètres	p 16
Présence d'animaux	p 17
<b>4. Analyse de l'habitat</b>	p 18
Nature des bâtiments	p 19
Etat des bâtiments	p 20
Habitations, bureaux, annexes	p 20
Exploitations	p 20
Autres bâtiments	p 20
Hauteur des bâtiments	p 21
Répartition des bâtiments par nature	p 21
Répartition des autres constructions par nature	p 21
Matériaux de façade	p 22
Dominants	p 22
Secondaires	p 22
Analyse des matériaux de façade par catégorie	p 23
Matériaux de toiture	p 24
Dominants	p 24
Secondaires	p 24
Analyse des matériaux de toiture par catégorie	p 25
<b>Conclusion</b>	p 26

Annexe 14, p. 2

## 1. Méthodologie

L'enquête "Etude et suivi du panorama rural", qui a été réalisée en DORDOGNE, au cours de l'été 1994, a pour objectif d'analyser le *paysage* dans son aspect objectif et quantifiable. Elle constitue une première étape visant à établir un "état des lieux". La réalisation d'enquêtes similaires à intervalle de 3 à 5 ans permettra de suivre l'évolution.

Elle s'appuie sur une autre enquête, l'enquête TERUTI. Celle-ci présente l'avantage d'offrir une couverture - *par sondage* - de l'ensemble du département. Deux cent cinquante trois photographies aériennes, à peu près également réparties, en constituent le point de départ.

Sur ces photographies, carrées, de 2,5 km sur 2,5 km, ont été matérialisés 4 "carreaux" unitaires de 300 mètres sur 300 mètres. Ces carreaux ont été disposés selon la deuxième diagonale.

L'ensemble de l'enquête a donc porté initialement sur 1012 carreaux de 9 hectares, desquels il convient de déduire, sur le pourtour les zones extérieures au département. Il reste en fait exactement **1000 carreaux**, ce qui représente une base d'enquêtes de **9000 hectares**.

Sur chacun de ces carreaux, ont été examinées les "parcelles". La parcelle étant définie comme une *entité homogène présentant une apparence uniforme, sans discontinuité* (chemins, clôtures...). Une parcelle peut être aussi bien un champ de blé ou de maïs qu'un groupe de bâtiments ou un étang.

Les principales caractéristiques paysagères ont été relevées à l'échelon de la parcelle : nature de la végétation basse, haute, des clôtures, pente, présence de bâtiments, avec les matériaux de façade et toiture ... Quelques éléments complémentaires ont été analysés au niveau du carreau lui-même : structure du paysage, présence de réseaux : téléphone, EDF, de monuments et châteaux...

Ont été prises en compte **toutes les parcelles** touchant de près ou de loin le carreau. Certaines parcelles débordent **très largement** le carreau. Celles-ci ont été réparties en trois groupes : 1, celles incluses à 100% dans le carreau, 2, celles incluses à plus de 50 %, et 3, celles incluses à moins de 50 %. Il a été appliqué arbitrairement un coefficient de 1 pour les parcelles incluses à 100%, de 0,75 pour les parcelles incluses à plus de 50%, et de 0,25 pour les parcelles incluses à moins de 50 %. Ce qui permet de déduire une surface effective enquêtée de **19000 hectares**.

Cette valeur, très supérieure à celle initiale de 9000 résulte du grand nombre de parcelles forestières, qui ne concernent souvent que très partiellement les carreaux.

---

(\*) superficie de la Dordogne : 822 505 hectares

DDAF 24 - Service Statistique  
Enquête "Etude et suivi du panorama rural" - 1994  
RAP\_1004.XLS

## Sommaire

Annexe 14 p. 3

1. Méthodologie	p 4
2. Détermination de zones particulières	p 5
3. Densité paysagère	p 6
Densité paysagère : prairies	p 6
Densité paysagère : total forêt	p 7
Densité paysagère : Feuillus	p 8
Densité paysagère : Résineux	p 9
Densité paysagère : Noyers isolés	p 10
Densité paysagère : Céréales	p 11
Densité paysagère : Cultures spéciales	p 12
Densité paysagère : Haies en clôture	p 13
Densité paysagère : Sans clôture	p 14
Densité paysagère : Tuiles canal	p 15
Densité paysagère : Tuiles plates	p 16
Densité paysagère : Façades en pierres apparentes	p 17
Densité paysagère : Façades enduites	p 18
4. Dominantes du paysage	p 19
Prairie, Céréales, Cultures spéciales	p 20
Forêts, Feuillus, Résineux	p 21
Noyers isolés, Haies, Absence de clôture	p 22
Tuiles canal, Tuiles plates, Pierres apparentes	p 23
Façades enduites	p 24
5. Recherche de Zones Homogènes	p 25
Nombre de critères par carreau	p 26
Nombre de critères par carreau	p 27
1° cas : Prairies, Feuillus, Résineux	p 28
2° cas : Céréales, Cultures spéciales, Prairies	p 29
3° cas : Noyers, Haies, Sans clôture	p 30
3° cas : Noyers, Haies, Sans clôture	p 31
4° cas : Tuiles plates, canal, pierres apparentes	p 32
4° cas : Tuiles plates, canal, pierres apparentes	p 33
Conclusion	p 34

## 1. Méthodologie

*Amorce de p. 4*

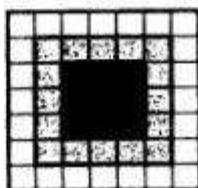
**Le "paysage" est non seulement le résultat de ce que l'on peut observer en un point donné, mais également ce qu'il est possible de voir à proximité, sur les points alentour. Ceci permet de mettre en évidence des zones homogènes.**

C'est ainsi qu'une prairie n'aura pas le même impact dans le paysage selon qu'elle est isolée, ou entourée d'autres prairies. Pourtant, elle sera mesurée, lors de l'enquête par la même valeur.

Il convient donc de définir une unité de mesure qui tienne compte non seulement de la valeur sur un carreau d'un critère retenu, mais également des valeurs qu'aura ce même critère sur les carreaux situés à proximité.

La méthode retenue pour ce qui suit a été appelée "**dominante paysagère**". Il s'agit en quelque sorte de mesurer la *température* relative au critère choisi.

La **dominante paysagère** est une valeur - sans unité - Elle varie de 0 à 2167. Elle est calculée à partir de 49 carreaux (7 X 7) de la façon suivante: pour un carreau on rajoute à sa propre valeur multipliée par 7, la somme des huit carreaux autour les plus proches puis les 16 immédiatement voisins divisés par 4 et enfin les 24 derniers divisés par 9.



rouge : x , carreau dont on recherche la dominante paysagère

vert : 8 carreaux proximité : 1

bleu : 16 carreaux , proximité 2 ( $2^2=4$ )

jaune 24 carreaux, proximité 3 ( $3^2=9$ )

Calcul = 7 fois x + somme des valeurs des 8 carreaux verts  
+ somme des valeurs des 16 carreaux bleus , divisée par 4  
+ somme des valeurs des 24 carreaux jaunes divisée par 9.

L'enquête n'ayant concerné que le seul département de la Dordogne, il faut tenir compte de l'effet de bordure. Ainsi, chaque valeur de *dominante paysagère* a été pondérée par un coefficient dont la valeur varie de 1 à 2,4, selon que les 47 carreaux sont renseignés, ou qu'une partie seulement l'a été. Ce coefficient tient compte des pondérations propres à chacune des couches (1, 4, 9).

## Sommaire

Annexe n. p. 5

<b>1. Méthodologie</b>	p. 4
Description - Principes	p. 4
Position des photographies aériennes	p. 5
Nombre de carreaux par photographie	p. 6
Répartition communale des carreaux	p. 7
Répartition cantonale des carreaux	p. 8
Quadrillage	p. 9
Fond de carte retenu	p. 10
<b>2. Eléments généraux dominants</b>	p. 11
Analyse du relief : proportion plat - vallonné	p. 12
Nature de la zone : agricole, forestière, urbanisée	p. 13
Nature de la zone : caractère secondaire	p. 14
Répartition des surfaces agricoles	p. 15
Eléments dominants du paysage agricole et forestier (carte 1)	p. 16
Eléments dominants du paysage agricole et forestier (carte 2)	p. 17
Eléments dominants du paysage : les prairies	p. 18
Eléments dominants du paysage - divers	p. 19
Répartition de l'habitat : groupé, dispersé	p. 20
<b>3. Aspects agricoles et forestiers</b>	p. 21
Répartition géographique des cultures : prairies, landes (jachères riches)	p. 22
Répartition géographique des cultures : céréales, fourrages, maraîchage	p. 23
Répartition géographique des cultures : cultures spéciales, verges, vignes	p. 24
Répartition géographique des cultures : tabac, trèfle	p. 25
Répartition géographique de la surface forestière	p. 26
Répartition géographique de la végétation haute : feuillus résineux, mixtes	p. 27
Répartition géographique de la végétation haute : détails des feuillus et résineux	p. 28
Répartition géographique de la végétation haute : peupliers et autres alignements	p. 29
Répartition géographique des éléments non agricoles : routes	p. 30
Répartition géographique des éléments non agricoles : équipements collectifs et divers	p. 31
Présence d'éléments marquants : panneaux publicitaires, châteaux, monuments	p. 32
Présence de réseaux : téléphone, basse, haute et moyenne tension	p. 33
Répartition géographique des arbres isolés	p. 34
Répartition géographique des périmètres dominants : B de loi, absence de clôture	p. 35
Répartition géographique des périmètres dominants : haies, murets	p. 36
Présence d'animaux : bovins	p. 37
Répartition géographique des différentes espèces d'animaux (bovins lait, autres bovins)	p. 38
Répartition géographique des différentes espèces d'animaux (chevaux, ovins, volailles)	p. 39
<b>4. Analyse de l'habitat</b>	p. 41
Densité de bâtiments, tous types confondus	p. 42
Densité de bâtiments, par catégories	p. 43
Ancienneté des bâtiments	p. 44
Répartition géographique des matériaux de façade	p. 45
Répartition géographique des matériaux de toiture, tuiles canal, plaques, mécaniques	p. 46
Répartition géographique des matériaux de toiture, autres matériaux	p. 47
<b>Conclusion</b>	p. 48

## 1. Méthodologie

Le découpage administratif, communal ou cantonal s'est révélé inadapté pour l'expression cartographique des résultats de l'enquête. Il a fallu créer un fond de carte spécifique.

Une première difficulté provient de la position réelle des photographies sur le terrain (voir page 5). La position finale ne coïncide pas toujours exactement avec la position théorique. Ceci n'est pas en soi, un handicap majeur. Néanmoins le décalage accentue souvent, (voir page 7) la répartition inégale du nombre de carreaux enquêtés par commune. Ceci se retrouve au niveau des cantons (page 8), pour lesquels le nombre de carreaux varie de 4 à 34.

L'idée de départ qui était d'effectuer une répartition cartographique par canton ou groupe de communes (binômes ou trinômes) a dû être abandonnée.

Un nouveau fond de carte a été créé à partir de la position théorique des photographies aériennes (page 9). Le quadrillage ainsi réalisé se compose de mailles ou carrés unitaires de 6 km sur 6 km (36 km<sup>2</sup>). Ces unités, au nombre de 253 correspondent toutes à une photographie aérienne.

Chacune de ces unités a été ensuite divisée en quatre carrés identiques de 3 km sur 3 km (9 km<sup>2</sup>). Ceux-ci se rapportent aux quatre carreaux de 9 ha enquêtés par photographie. Ainsi, les résultats enregistrés au niveau d'un carreau de 9 ha vont être extrapolés, pour la représentation graphique, à un ensemble de 900 ha. En réalité, l'enquête portant sur les parcelles touchant même très partiellement le carreau, les renseignements de départ sont relevés sur environ 17 à 18 ha (extrapolation de 50).

La position respective des carreaux est la suivante : carreau n° 1 : en haut à gauche, carreau n° 2 en haut à droite, carreau n° 4, en bas à gauche et carreau n° 5, en bas à droite. (Il n'y a pas de carreau n° 3, prévu initialement, mais non enquêté pour des raisons pratiques). Le quadrillage de la Dordogne, réalisé de la sorte, (page 10) comprend en couverture totale, 1000 carreaux.

# INSTITUT NATIONAL DE LA MAITRISE FONCIÈRE SUR L'OCCUPATION DU SOL

N° 2 - FÉVRIER 2000

## Éléments méthodologiques pour le suivi de la consommation de l'espace agricole et naturel

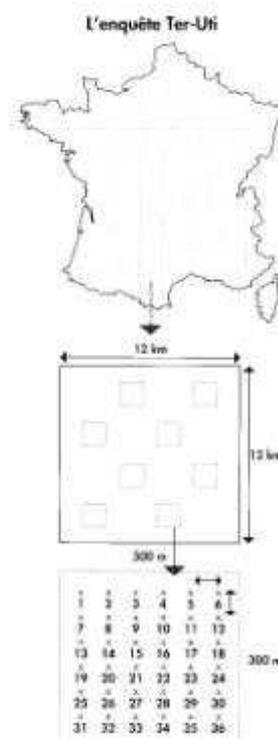
La protection des espaces naturels et agricoles en Ile-de-France est une des priorités du schéma directeur de 1994. L'observation et le suivi de la consommation de l'espace prend donc toute son importance. Un programme d'observation de la consommation de l'espace agricole et naturel (OCEANI) a été créé dans ce but.

L'Aurif et le ministère de l'Agriculture et de la Pêche ont mené une étude en Seine-et-Marne à l'occasion de laquelle les différentes méthodes de suivi actuellement utilisées ont été comparées : enquête Ter-Uti, mode d'occupation du sol (MOS) et télédétection. Son objectif : mettre en place un véritable outil de suivi en tirant parti de l'analyse des différents résultats.

L'étude menée en Seine-et-Marne s'appuie sur deux indicateurs objectifs du paysage qui informent également de la consommation de l'espace : l'occupation du sol et sa structure spatiale. L'enquête Ter-Uti, le Mode d'Occupation du Sol (MOS) et la télédétection sont les trois outils disponibles pour les étudier. Chaque méthode présente des avantages et des inconvénients tout en portant un regard différent sur le territoire. Il a donc paru intéressant de les comparer afin d'analyser les décalages obtenus entre les résultats pour les années 1982 et 1990. L'étude a été effectuée à deux niveaux. Sur l'ensemble du département, elle porte d'une part sur les fréquences d'occupation du sol, c'est-à-dire l'étude quantitative de l'occupation du sol. À l'échelle de la photographie aérienne, elle porte également sur les fréquences d'occupation du sol et sur la structure spatiale de cette occupation.

### Présentation des trois outils

**Ter-Uti** : une grande précision des données en chaque point d'étude. Ter-Uti est une enquête statistique par points, reconduite tous les ans. Cet outil donne des informations sur l'occupation et l'utilisation des sols. Les points de sondage sont répartis sur l'ensemble du territoire français. Un réseau de 4 700 mailles couvre le territoire. Chaque maille comporte huit photographies aériennes dont quatre seulement sont utilisées, et ce pour des raisons économiques. Sur chaque photographie sont disposés 36 points d'enquête. En Seine-et-Marne, 154 photographies Ter-Uti sont réparties sur le département, soit 5 544 points d'étude. Les photographies correspondent à des zones d'études carrées de 1 800 m x 1 800 m, soit 324 hectares.



L'intérêt de cette méthode est la précision des données en chacun des points étudiés.

**Le MOS** : une représentation exhaustive du territoire pour l'aménagement régional. Le Mode d'occupation du sol (MOS) est une cartographie de l'Ile-de-France réalisée à l'Aurif à partir de photographies aériennes. Il s'agit d'une représentation exhaustive du territoire, utilisée essentiellement en terme d'aménagement régional. La taille de la plus petite entité cartographiée est de 625 m<sup>2</sup>. Pour comparer les mêmes zones d'étude à celles étudiées par la méthode Ter-Uti, l'emplacement des photographies Ter-Uti a été localisé sur le MOS en Seine-et-Marne.



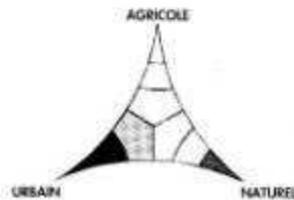


**Éléments méthodologiques pour le suivi de la consommation de l'espace agricole et naturel**

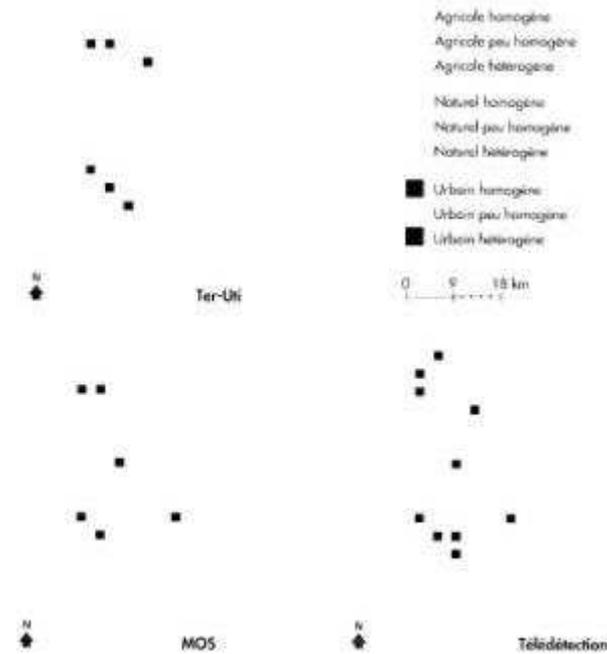
**Neuf classes de structures spatiales**

Les neuf classes de structures spatiales sont définies par la combinaison de trois critères : l'homogénéité ou l'hétérogénéité de l'occupation, le degré d'homogénéité ou d'hétérogénéité de l'occupation, et le type d'occupation (agricole, naturelle ou urbaine). Ces classes sont représentées par des symboles distincts sur les cartes de comparaison.

**La télédétection : précision et exhaustivité**  
 La télédétection, enfin, utilise une image SPOT. La résolution est de 20 m. Une interprétation visuelle a été effectuée à l'emplacement des points d'enquête Ter-Uti. Pour ce faire, la grille de points Ter-Uti a été superposée à l'image satellite.



**Trois outils pour un même territoire...**



**La consommation d'espace et la structure spatiale de l'occupation du sol**

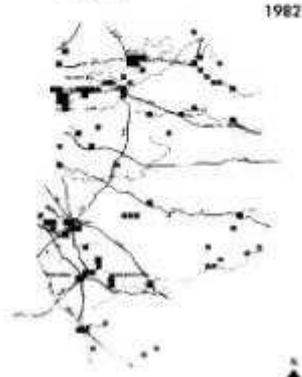
Pour 1982 et 1990, les résultats obtenus dans les cadres de Ter-Uti et du MOS sont très similaires. Trois types d'occupations majeurs se distinguent sur le territoire : les cultures annuelles (environ 60 % de la superficie départementale), les forêts (20 à 25 % de la superficie départementale) et l'urbain (5 à 8 % de la superficie départementale). Les classes d'occupation correspondent à la nomenclature Ter-Uti (urbain, agricole et naturel). Les autres occupations ont des superficies bien inférieures. Même si dans l'ensemble les résultats sont très proches, de légers décalages existent. Deux conclusions caractéristiques peuvent être tirées. Les occupations de petite surface sont davantage prises en compte par Ter-Uti que par le MOS. Par ailleurs, chaque point Ter-Uti est extrapolé à 100 hectares, ce qui signifie que lorsqu'un point tombe sur une occupation de petite surface, celle-ci se voit attribuer cette superficie. D'autre part, les occupations de grande surface sont donc mieux prises en compte par le MOS que par Ter-Uti.

Les divergences entre les deux méthodes concernent principalement la taille et la répartition spatiale des occupations. Si l'on considère neuf classes d'occupation du sol, il apparaît clairement que le MOS perçoit davantage la diversité des occupations — c'est-à-dire le nombre d'occupations par zone d'étude — que Ter-Uti. Le nombre de points de mesures (points ou polygones) est le facteur principal de divergence entre les deux méthodes. Par ailleurs, plus la superficie des occupations est importante, plus les écarts entre le MOS et Ter-Uti se réduisent. Cela signifie

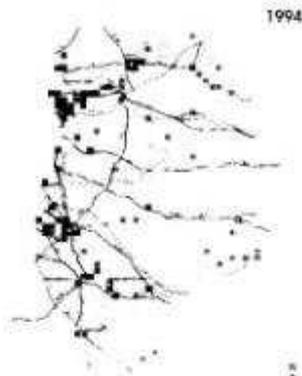


Éléments  
méthodologiques  
pour le suivi  
de la consommation  
de l'espace  
agricole et naturel

Structure spatiale  
de l'occupation du sol  
et du paysage en Seine-et-Marne



1982



1994

que pour des occupations de grande taille, les deux méthodes représentent de manière similaire les fréquences d'occupation du sol.

Le MOS présente toujours une diversité plus grande que celle obtenue par Ter-Uti ou la télédétection. Par contre, Ter-Uti surestime l'occupation agricole, ce qui est certainement dû à la superficie très importante de l'occupation agricole en Seine-et-Marne. La télédétection, quant à elle, surestime l'occupation naturelle. Ceci est sûrement lié aux difficultés à différencier, dans certains secteurs, l'occupation naturelle des autres occupations en raison de la couleur et de la texture de ces occupations, mais aussi et surtout d'une résolution insuffisante. Les facteurs de divergence concernant la fréquence d'occupation

du sol à l'échelle de la photographie aérienne sont donc essentiellement liés au nombre de points de mesure, mais également, à la taille et à la répartition des occupations.

Concernant la structure spatiale de l'occupation du sol, les divergences ne s'expriment plus en termes de diversité mais d'hétérogénéité. Les représentations spatiales obtenues soulignent, encore une fois, la différence dans l'hétérogénéité de la perception des trois méthodes. Ter-Uti présente essentiellement des zones d'étude homogènes alors que la télédétection, et surtout le MOS, ont un grand nombre de zones d'occupation du sol peu homogènes, voire hétérogènes.

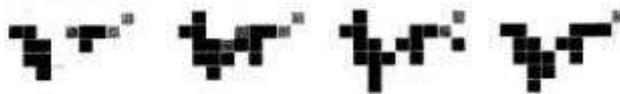
Un nouvel  
outil de suivi

L'objectif est de concevoir un outil permettant d'étudier la consommation de l'espace agricole et naturel. Ce qui signifie suivre l'évolution des différents éléments structurant le paysage, en observant l'évolution des grandes catégories d'occupation du sol : espace agricole, espace boisé ou forestier, espace urbain. En combinant les avantages de chacune des méthodes, un tel outil a été mis au point : il s'inspire de la méthodologie Ter-Uti, en conservant des carrés de 1 800 m x 1 800 m. Contrairement aux représentations spatiales obtenues précédemment, la grille de carrés est ici continue sur le territoire, constituant ainsi une couverture totale de la Seine-et-Marne. Chaque carré (324 hectares) livre une représentation de la structure spatiale de l'occupation du sol. En réalisant cette grille continue, les contacts entre carrés apportent une information supplémentaire sur la structure de l'occupation du sol au niveau départemental. Cette méthode permet de distinguer les espaces homogènes sur le territoire

- Classes de structure spatiale
- Agricole homogène
  - Agricole peu homogène
  - Agricole hétérogène
  - Urbain homogène
  - Urbain peu homogène
  - Urbain hétérogène
  - Naturel homogène
  - Naturel peu homogène
  - Naturel hétérogène
- Réseaux routier, hydrographique
- Autoroutes
  - Routes nationales
  - Voies rapides
  - Principaux cours d'eau

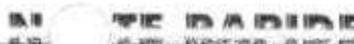
Echelle 1/500 000  
0 10 20 km

Morne-La-Vallée



Zone agricole au nord de Meaux





**Éléments  
méthodologiques  
pour le suivi  
de la consommation  
de l'espace  
agricole et naturel**

mais de dresser également un bilan des zones en voie d'hétérogénéisation. Il est ainsi possible de se prononcer sur la pérennité des occupations, notamment de détecter les zones agricoles fragilisées et, par la même, d'intervenir. Deux évolutions majeures intervenues sur le département, sont bien mises en évidence : d'une part l'extension et la densification de l'urbanisation, et d'autre part l'hétérogénéité parcellaire de l'espace agricole.

**Comment améliorer  
la méthode ?**

En tant qu'outil d'alerte, le dispositif mis au point met à jour l'hétérogénéité des occupations du territoire. Il pourrait être intéressant de détecter encore plus tôt cette hétérogénéité. Tout comme il serait important de se pencher sur la source de l'hétérogénéité : provient-elle du naturel (par replantation par exemple) ou de l'urbain (par mitage), quand un carré est classé en agricole hétérogène ? Il faudrait donc définir de nouvelles classes de structures spatiales qui en tiennent compte. Par ailleurs, des superpositions ou des croquemorts avec d'autres couvertures pourraient faciliter l'interprétation. Enfin, les données de la télédétection

**Nomenclatures et résultats**

Afin de comparer la méthode statistique Ter-Uti et la méthode cartographique MOS, il est nécessaire de mettre en adéquation la légende (MOS) et la nomenclature (Ter-Uti). Des agrégations de la nomenclature Ter-Uti ont déjà été réalisées en neuf et trois postes de légende. Les mêmes regroupements seront utilisés ici, en faisant correspondre au mieux les 110 postes de légende du MOS. La nomenclature en trois postes (Urbain, Agricole et Naturel) est également utilisée pour l'interprétation visuelle de l'image satellite. Par contre, les neuf classes ne peuvent pas être différenciées par cette interprétation. Pour la télédétection, les résultats ont, par conséquent, été obtenus seulement pour l'étude des fréquences en trois postes et de la structure spatiale de l'occupation. Chaque outil de travail présente des biais qui lui sont propres. Ainsi, le biais principal de Ter-Uti est la non-continuité des données. Par ailleurs, la précision obtenue dépend du nombre de points enquêtés. Plus le nombre de points d'enquête est important, plus les résultats seront précis. Quant au MOS, conçu à l'origine en vue d'aménagement urbain, il décrit bien les occupations urbaines, mais donne peu de détails sur les milieux agricoles et naturels. La taille de la plus petite entité cartographiée est de 625 m<sup>2</sup>, alors que l'occupation d'un point Ter-Uti est déterminée à partir d'une zone de 9 m. Enfin, pour la télédétection, l'interprétation visuelle réalisée à partir des images satellites est subjective. De plus, la résolution spatiale du satellite SPOT de 400 m (taille d'un pixel 20 m x 20 m) rend difficile l'interprétation par endroits. Il faut également souligner que l'adéquation de la légende du MOS et de la nomenclature Ter-Uti n'est pas parfaite pour certains postes de légende, ce qui peut engendrer quelques décalages dans les résultats obtenus.

devraient être intégrées dans la méthode. En utilisant, en alternance, les données issues du MOS et celles de la télédétection, un suivi rapproché de la consommation de l'espace pourrait être mis sur pieds. Les nouvelles images satellitaires ont en effet une très bonne résolution et permettrait une utilisation des données dans leur continuité, comme cela a été fait pour le MOS. Cela permettrait de mettre en cohérence les résultats des deux méthodes : Ter-Uti et MOS.



Directeur de la publication : Jean-Pierre Dutay - Rédactrice en chef : Catherine Grégoire-Beaume assistée d'Emmanuelle Pellagius - Tél. : 01 53 85 79 05  
 Article : Laure de Blain et Julie Naucimben, Division Environnement Urbain et Rural - Directeur : Christian Thillouh  
 Conception, rédaction : Elodie Bougenais  
 Diffusion par abonnement : 350 F pour 10 numéros - Service diffusion-vente : Tél. : 01 53 85 79 38 - Le numéro : 35 F -  
 Librairie d'Île-de-France : 13, rue Falguère - 75014 Paris - Tél. : 01 53 65 77 40 - <http://www.ianf.org> - ISSN 1267 2900

## La législation en matière de communication des actes (source ORF)

La communication d'informations sur les mutations est définie par l'article 38 du décret 55-22 du 14 octobre 1955 fondateur du régime actuel de publicité foncière en France. Quiconque, sans avoir à justifier sa demande, peut se faire délivrer une copie des actes de mutation publiés aux Hypothèques mais à la condition de connaître les références de la formalité (date, numéro de volume et de folio). Concrètement une copie d'acte de mutation s'obtient en deux temps. Il faut tout d'abord demander une copie de fiche immeuble qui donne la liste par type de bien de tous les actes avec leurs références de classement. Ensuite, grâce à ces références, au moyen d'un deuxième formulaire on demande une copie de l'acte que l'on veut se faire communiquer. Cette simple condition élimine, dans les faits, le recours à cette source d'information par ce canal, dans un objectif d'analyse du marché foncier et d'exploitation à des fins statistiques à grande échelle, pour des conditions de coût (chaque copie d'acte coûte environ 30 euros) et pour des raisons de délais puisque la formalité demande plusieurs mois.

Pour pallier cette carence, le législateur, avec la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 dite "loi aménagement", a ouvert la possibilité aux collectivités locales ou aux établissements publics compétents en matière d'urbanisme, d'obtenir auprès des services fiscaux les informations contenues dans les extraits d'actes de mutation. Il s'agit des extraits d'actes notariés transmis de la Conservation des hypothèques aux Centres départementaux des impôts fonciers où ils constituent le fichier des évaluations fiscales et domaniales mis en place en 1975. Cette communication d'information s'effectue sous certaines conditions, précisées par l'article L.135 B du code des procédures fiscales et l'article 378 du code pénal.

L'article L. 135B est rédigé comme suit : *"Les services de l'Etat, /es collectivités /locales et les établissements publics à caractère administratif peuvent se faire communiquer par l'administration fiscale les éléments d'information que celle-ci détient au sujet des valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations intervenues dans les 5 dernières années et qui sont nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière de politique foncière et d'aménagement. Cette administration ne peut, dans ce cas, se prévaloir de la règle du secret.*

*Ces dispositions ne font pas échec au secret de la défense nationale. [...]*

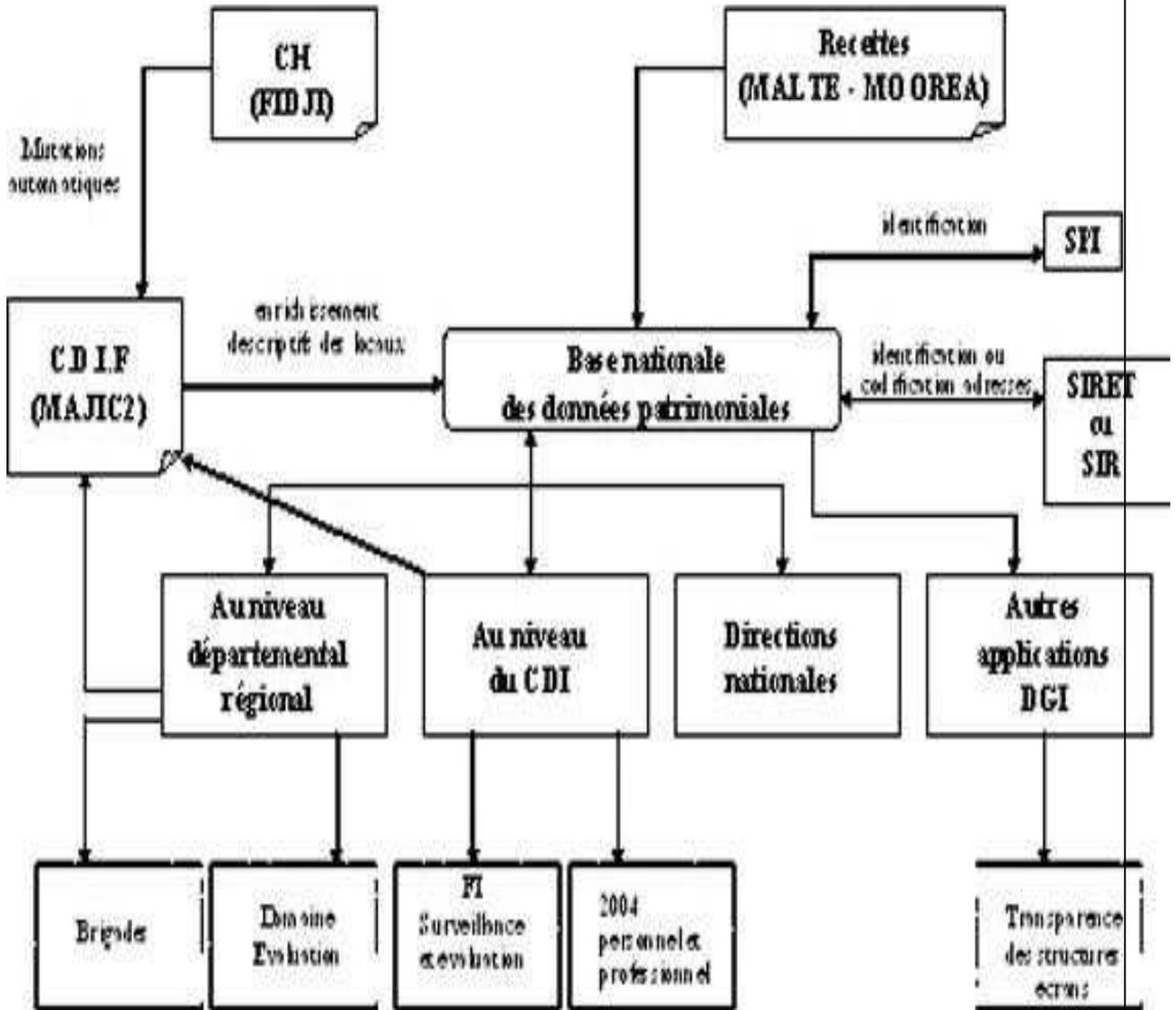
*Les informations transmises [...] sont couvertes par le secret professionnel, et soumises aux dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés."*

Les modalités pratiques de communication des extraits d'actes sont précisées dans la circulaire ministérielle 87/60 du 7 juillet 1987. Pour que la demande de communication d'informations soit satisfaite, plusieurs conditions doivent être simultanément remplies.

Elles sont liées:

- au demandeur: Le demandeur, service de l'Etat, collectivité locale ou établissement public à caractère administratif doit avoir compétence en matière de politique foncière et d'aménagement. La communication des actes ne se peut faire qu'à la condition expresse que la mission de service publique du demandeur soit clairement identifiée. Il ne peut donc y avoir aucun commerce sous quelque forme que ce soit des données communiquées par la DGI.
- à la personne chargée de recueillir les informations: Elle doit obligatoirement être fonctionnaire du service de l'Etat, agent de la collectivité locale ou membre du personnel qui présente la demande. La personne appelée à prendre connaissance des informations contenues dans les extraits d'actes est soumise au secret professionnel, dans les termes de l'article 378 du code pénal.
- à l'engagement de non rediffusion des données unitaires. L'institution chargée de la collecte de l'information doit s'engager à ne pas rediffuser les données unitaires.
- à la nature des informations. Selon la circulaire, les informations communicables sont strictement limitées à la liste ci-dessus.

# LA BNDP Présentation Globale



**FORMULE D'ENGAGEMENT A RESPECTER****LE SECRET STATISTIQUE**

En vertu de l'article 22 du décret n° 84-628 eu 17 juillet 1984 portant application de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques,

à l'occasion de la transmission par l'OTIF de données sur les transactions immobilières au niveau du Grand Lyon et sur le cadastre numérisé qui seront utilisés dans le cadre d'une recherche sur les facteurs explicatifs de l'évolution des prix de l'immobiliers au niveau du Grand Lyon au cours de la dernière décennie.

je soussigné, -----, -----Laboratoire de...  
responsable scientifique de la recherche précitée,  
m'engage :

1 - à ne transmettre à quiconque les informations qui seront mises à ma disposition, ni à en faire état dans mes relations avec des entreprises ou avec des tiers ;

2 - à m'assurer que les règles du secret statistique habituellement mises en œuvre seront respectées dans les études et publications qui seront faites des travaux engagés. En particulier, aucun résultat relatif à un groupe de moins de cinq transactions ni aucun résultat à un niveau infra-communal ne seront publiés.

3 - à communiquer à l'OTIF les résultats des travaux fondés sur ces informations et les publications qui en seront faites.

4 - à expurger du fichier de travail les variables d'identification géographique. Celles-ci seront utilisées (dans un fichier spécifique) pour permettre l'appariement de données de différentes sources puis, une fois l'appariement effectué, supprimées du fichier de travail et remplacées par un identifiant. La correspondance entre les variables d'identification géographique et l'identifiant sera conservée (pour permettre l'ajout ultérieur de nouvelles données : INSEE, IGN, etc.) dans un fichier physiquement séparé du fichier de travail.

5 - à détruire les données individuelles une fois l'étude achevée.

Je déclare avoir pris connaissance de ce que toute infraction aux engagements mentionnés ci-dessus m'expose :

- à des poursuites d'ordre pénal :
  - articles 226-13 et 226-14 du code pénal (atteinte au secret) qui prévoit une peine d'un an d'emprisonnement et une amende de 15000 € ;
  - articles 226-16 à 226-24 du code pénal (atteintes aux droits de la personne résultant des fichiers ou des traitements informatiques) dans le cas des informations relatives à des entreprises individuelles.
- à des poursuites en responsabilité civile, avec toutes les conséquences pécuniaires que cela comporte au titre des dommages causés.

Date et signature

## La CNIL adopte une norme simplifiée sur le traitement des rôles d'impôts locaux dans les communes et les groupements de communes

04/11/2004 - Echos des séances

**La CNIL a adopté le 4 novembre 2004 une nouvelle norme simplifiée pour les communes et établissements publics intercommunaux. Elle leur permet de télédéclarer les traitements les plus courants effectués à partir des rôles d'impôts locaux, sous réserve que ces traitements respectent certaines prescriptions portant sur leurs finalités, les modalités de conservation des données et les sécurités mises en place.**

La nouvelle norme simplifiée n° 45 concerne d'abord les cédéroms VIS DGI que l'administration fiscale diffuse depuis cette année à la place des supports microfiches et, à terme, papier. Ces cédéroms associent à un logiciel de consultation et d'édition les données à caractère personnel des rôles de la taxe d'habitation, des taxes foncières sur les propriétés bâties ou non bâties et de la taxe professionnelle. Elle vise également d'autres cédéroms comportant les rôles généraux d'impôts locaux qui peuvent aussi être diffusés auprès des collectivités locales par la DGI.

La norme simplifiée s'applique donc à l'essentiel des traitements opérés qui font usage de ces données, sous réserve qu'ils en respectent chacune des exigences. Elle fixe également des prescriptions destinées à aider les collectivités territoriales à mettre en œuvre ces traitements tout en préservant la confidentialité des données.

### **UNE NORME SIMPLIFIEE REpondant A L'ESSENTIEL DES BESOINS DES COMMUNES ET DES GROUPEMENTS DE COMMUNES**

#### **La norme simplifiée encadre de nombreuses finalités**

Dans un souci de simplification des procédures de déclaration des traitements, la CNIL a adopté une norme simplifiée qui couvre la plupart des utilisations de ces données que peuvent être amenées à faire les collectivités locales. Il s'agit principalement de tous les traitements analysant la répartition et l'évolution des assiette des impôts locaux, des études en matière de taxe professionnelle, des simulations globales en cas de modification d'un taux ou pour répondre aux demandes de renseignements des contribuables sur les données les concernant.

La CNIL rappelle cependant que ces fichiers ne doivent faire l'objet d'aucune interconnexion avec d'autres traitements, ni d'aucune forme de mise en relation avec d'autres sources de données à caractère personnel ou être enrichis par un apport extérieur de données. En particulier les quatre rôles d'impôts locaux ne doivent pas être interconnectés entre eux.

#### **Une utilisation des rôles d'impôts locaux limitée aux services compétents en matière fiscale**

En raison de la nature fiscale de ces données, les collectivités doivent être vigilantes sur la confidentialité des données. Seuls sont autorisés à accéder aux informations ou à en avoir une communication sous une forme directement ou indirectement nominative les personnels du service financier et du service en charge des questions fiscales. La commission administrative de révision de la liste électorale peut y accéder ponctuellement pour sa mission.

#### **Le rôle des prestataires de services**

Le recours à un prestataire pour certaines missions ou études est fréquent. La norme simplifiée rappelle les précautions à prendre dans un tel cas.

### **DES CONDITIONS D'UTILISATION DESTINEES A PRESERVER LE CARACTERE FISCAL DES DONNEES**

#### **La conservation limitée des données**

Les données ne doivent pas être conservées plus de deux ans sous forme nominative. Toutefois, ce délai peut

être allongé à six ans en matière de taxe professionnelle si le suivi individualisé d'un échantillon de contribuables a été mis en place et pour les seules données strictement nécessaires.

## Des mesures de sécurité particulières

Tout cédérom contenant des données fiscales à caractère personnel doit être chiffré. A titre exceptionnel, cette année, les supports communiqués en 2004 ne prévoient pas le chiffrement de la base de données. L'administration fiscale a pris l'engagement de mettre en œuvre un dispositif de chiffrement dès l'année prochaine.

Les cédéroms départementaux VIS DGI ne doivent servir qu'à installer les données pertinentes sur le disque dur d'un ou plusieurs micro-ordinateurs ou sur un réseau interne, avant d'être détruits. Pour être en mesure de réinstaller le fichier en cas de difficulté technique, il est utile de constituer une sauvegarde des données installées.

Par ailleurs, la CNIL a rappelé que les collectivités locales ont l'interdiction de transmettre à un tiers des données personnelles issues des rôles. Celles-ci restent soumises au secret professionnel.

## L'absence d'utilisation aux fins de recensement des bases d'imposition

Les informations ne peuvent être exploitées que pour les finalités visées dans la norme simplifiée, ce qui exclut en particulier leur utilisation dans le cadre d'une politique de vérification des données connues de l'administration fiscale et de recueil de renseignements actualisés.

Les traitements ne répondant pas aux critères fixés dans la norme simplifiée devront faire l'objet d'un dossier de déclaration normale.

Enfin, les déclarations simplifiées de conformité à la norme n° 45 devront indiquer à la rubrique « nom du logiciel », outre cette information, les références des rôles d'impôts reçus (TH, TF, TP).

*Date de dernière modification : 25/11/04*

### **Délibération n° 04- 083 du 04 novembre 2004**

#### **portant adoption d'une norme simplifiée concernant certains traitements automatisés mis en œuvre par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à partir des rôles des impôts directs locaux**

La Commission nationale de l'informatique et des libertés,

Vu la Convention n° 108 du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel ;

Vu la Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données ;

Vu la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, modifiée par la loi n° 2004-801 du 6 août 2004 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel ;

Considérant qu'en vertu des articles 11 et 24-I de la loi du 6 janvier 1978 modifiée, la CNIL est habilitée à édicter des normes simplifiées concernant certains traitements automatisés de données à caractère personnel ;

Considérant que pour l'application de l'article 24-I susvisé, il faut entendre par norme simplifiée un texte à valeur réglementaire définissant l'ensemble des conditions que doit remplir une catégorie courante de traitements pour être regardée comme ne comportant manifestement pas de risques d'atteinte à la vie privée et aux libertés et comme pouvant, dès lors, faire l'objet d'une déclaration simplifiée de conformité ;

Considérant qu'en application de l'article L.135 B du Livre des procédures fiscales, les communes et les groupements de communes reçoivent chaque année de l'administration fiscale les rôles généraux des taxes foncières, de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle, sous réserve que ces rôles comportent des impositions émises à leur profit ;

Considérant que ces traitements informatisés sont au nombre de ceux qui peuvent, sous certaines conditions, relever de l'article 24-I de la loi du 6 janvier 1978 modifiée ;

Considérant que la présente norme simplifiée exclut tout enrichissement des informations portées sur les rôles généraux des impôts directs locaux, que ce soit par mise à jour des données qui y figurent ou par adjonction

d'autres catégories d'informations, ainsi que toute interconnexion ou toute autre forme de mise en relation des différentes catégories de rôles entre elles ou avec d'autres sources ;

## **ARTICLE 1ER**

Décide :

### **FINALITES DU TRAITEMENT**

Seuls peuvent être déclarés par référence à la présente norme les traitements mis en oeuvre par les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre qui permettent d'exploiter séparément les rôles de taxes foncières, de taxe d'habitation ou de taxe professionnelle pour les finalités suivantes :

- ?? Répondre aux demandes de renseignements des contribuables sur leur situation fiscale personnelle ;
- ?? Vérifier ponctuellement que les électeurs dont la carte électorale a été retournée en mairie et leur conjoint ne sont pas inscrits au rôle de l'une des contributions directes communales ;
- ?? Analyser la répartition et l'évolution de l'assiette des impôts locaux (ex. : valeur locative cadastrale, causes d'abattement) et des ressources qui en résultent, à partir de données statistiques non nominatives établies au niveau de la commune ou d'un quartier, à l'exclusion de toute analyse au niveau de la rue ou de l'adresse précise ;
- ?? Réaliser des études de même nature en matière de taxe professionnelle sur un échantillon de contribuables représentatif ou correspondant à une part significative de l'assiette de cette imposition ;
- ?? Réaliser des études et simulations globales sur les conséquences d'une modification des taux d'imposition ou de la politique d'abattement ;
- ?? Analyser la situation économique des entreprises, par secteur ou zone d'activité.

Dans le cadre de la présente norme, l'utilisation des rôles généraux des impôts directs locaux ne peut se faire que pour l'une au moins des finalités susvisées, à l'exclusion notamment de toute finalité prévoyant le suivi, à des fins de vérification ou de rectification, de la situation individuelle des contribuables locaux, qui devra faire l'objet d'un dossier distinct de formalités préalables.

Les données enregistrées ne peuvent pas, dans le cadre de la présente norme, faire l'objet d'autres traitements, ni être intégrées dans d'autres fichiers, ni faire l'objet d'interconnexions, de rapprochements ou de toute autre

## **ARTICLE 2**

forme de mise en relation avec d'autres traitements.

### **INFORMATIONS TRAITÉES**

Chaque commune ou EPCI à fiscalité propre ne peut conserver que des données relatives aux personnes qui sont assujetties aux impositions émises à son profit. En conséquence, les données traitées doivent se rapporter au territoire de l'organisme responsable du traitement.

Sous cette réserve, seules les informations suivantes peuvent être traitées :

- a) les informations issues des rôles de taxes foncières : qualité, nom, prénoms et adresse du débiteur légal - ou des deux premiers débiteurs - et, s'il y a lieu, du gestionnaire ou du fonctionnaire logé ; exonérations ou dégrèvements ; nature du droit réel ; adresse de situation de chaque propriété bâtie ou non bâtie ; pour chaque organisme percevant les taxes foncières : taux d'imposition, bases d'imposition, motifs de dégrèvement total ou partiel, frais perçus par l'État et montant de l'impôt ; taux d'imposition, base et montant de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et des autres taxes annexes ;
- b) les informations issues des rôles de taxe d'habitation : qualité, nom et prénoms de(s) occupant(s) en titre ; adresse de la résidence ; régime de taxation (résidence principale ou secondaire) ; nombre de personnes à charge ; identifiant invariant, nature et valeur locative de chaque local ; valeur locative moyenne ; exonération ; dégrèvement total ; incidence du plafonnement de la taxe d'habitation ; pour chaque organisme bénéficiaire : taux d'imposition, taux et montant des abattements, des frais perçus par l'État et de l'impôt ; montant du prélèvement sur forte valeur locative au profit de l'État ;
- c) les informations issues des rôles de taxe professionnelle : qualité, nom, prénoms ou raison sociale et forme juridique du contribuable ; numéro SIREN ; nature de l'activité (principale, secondaire, saisonnière) ; adresse de l'établissement ; valeur locative des biens passibles de taxes foncières ; valeurs des autres équipements et biens mobiliers ; part taxable des recettes ; motifs des dégrèvements ; pour chaque organisme bénéficiaire : taux, bases nettes, montant de l'impôt ; taxes annexes.

Aucun numéro identifiant ne doit figurer dans les fichiers déclarés par référence à la présente norme hormis, dans les rôles de taxe d'habitation, le numéro invariant des locaux et, dans les rôles de taxe professionnelle, le numéro SIREN.

### **ARTICLE 3**

Aucun enrichissement ni mise à jour des données transmises par l'administration fiscale ne peut être effectué.

#### **DUREE DE CONSERVATION**

Les données visées à l'article 2 sont conservées pendant deux années, à l'issue desquelles elles sont effacées, quel que soit le support.

Cependant, le support amovible utilisé pour la transmission du fichier à la commune ou à l'EPCI est détruit à l'issue de son installation lorsqu'il comporte des données qui excèdent le territoire de cette commune ou de cet EPCI.

Par exception, les informations concernant les personnes assujetties à la taxe professionnelle qui font partie de l'échantillon de contribuables prévu à l'article 1er pour la réalisation d'études complémentaires peuvent être conservées pendant quatre années supplémentaires.

### **ARTICLE 4**

Les opérations de destruction des supports donnent lieu à l'établissement d'un procès-verbal.

#### **DESTINATAIRES DES INFORMATIONS**

Dans la limite de leurs attributions respectives et pour le strict exercice des finalités précitées, seuls sont autorisés à accéder aux informations traitées ou à en avoir communication sous une forme directement ou indirectement nominative, parmi les agents de la mairie ou du groupement de communes responsable du traitement, les personnels habilités :

- 1° du service financier,
- 2° du service en charge des questions de fiscalité locale,
- 3° de la commission administrative chargée de la mise à jour des listes électorales.

Aucune cession ou communication de tout ou partie des données sous forme directement ou indirectement

### **ARTICLE 5**

nominative ne peut avoir lieu, conformément à l'article R. 135 B-2 du Livre des procédures fiscales.

#### **RECOURS A UN PRESTATAIRE**

La réalisation des études mentionnées à l'article 1er peut être confiée par le responsable du traitement à un tiers prestataire de service.

La convention signée avec le prestataire doit définir les opérations que celui-ci est autorisé à réaliser à partir des données fiscales personnelles, ainsi que les engagements qu'il prend pour garantir leur sécurité et leur confidentialité, en particulier l'interdiction d'utiliser les données à d'autres fins que celles indiquées par la convention.

Conformément à l'article R. 135 B-4 du Livre des procédures fiscales, le prestataire de services doit procéder à la destruction de tous les fichiers manuels ou informatisés stockant les informations saisies dès l'achèvement de

### **ARTICLE 6**

son contrat.

#### **INFORMATION ET DROIT DES PERSONNES**

Les personnes concernées sont informées (par exemple, par un communiqué publié dans la presse locale ou le bulletin municipal ; par le site internet de la commune ou de l'EPCI) des finalités du traitement, des destinataires des données, ainsi que des modalités d'exercice des droits d'accès et de rectification aux données les concernant.

## **ARTICLE 7**

Le droit d'opposition ne s'applique pas aux traitements régis par la présente norme.

### **SECURITES**

Conformément à l'article R. 135 B-3 du Livre des procédures fiscales, des mesures de protection physique et logique doivent être prises pour préserver la sécurité du traitement et des informations, empêcher toute utilisation détournée ou frauduleuse des informations, notamment par des tiers non autorisés, et en préserver l'intégrité.

Lorsqu'elles sont transmises sur support amovible ou par réseau, les données à caractère personnel doivent être chiffrées. La clé de déchiffrement doit être délivrée de manière sécurisée, indépendamment du support amovible ou, dans l'hypothèse d'un accès par réseau, avant l'ouverture de cet accès.

Le support amovible utilisé pour la transmission du fichier à la commune ou à l'EPCI ne doit être utilisé que pour l'installation, sur un ou plusieurs postes de travail ou un serveur, des données visées au premier alinéa de l'article 2. Il ne peut être ni dupliqué, ni transmis en dehors des locaux des services habilités de la mairie ou de l'EPCI. Il doit être conservé en toute sécurité sauf dans les cas où il doit être détruit dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 3.

Seuls les destinataires visés au 1° et au 2° de l'article 4 bénéficient d'un accès direct permanent à l'application. Ils accèdent aux informations au moyen d'un identifiant et d'un mot de passe individuel ou par tout autre dispositif

## **ARTICLE 8**

sécurisé.

La présente délibération sera publiée au Journal officiel de la République française.

Le Président **Alex TÜRK**

## Aperçu sur le Tableau Général des Propriétés de l'Etat

Les immeubles détenus en propriété ou en jouissance par l'Etat, ainsi que par les établissements publics administratifs nationaux font l'objet d'un inventaire permanent désigné sous l'appellation de "Tableau Général des Propriétés de l'Etat" (T.G.P.E.).

Une expérience de modernisation est en cours. Elle a pour objectif la rationalisation de la gestion des informations, l'introduction de données économiques et financières et la mise en place d'une architecture informatique décentralisée.

### LE PATRIMOINE DE L'ETAT

C'est : 2,5 milliards de m(2), dont 97% de surface non bâtie et 145 millions de m(2) bâtis (superficie développée).

L'Etat est propriétaire de 82% de la surface qu'il utilise. Les plus gros occupants sont la défense (67 millions de m(2) bâtis) et l'éducation nationale (29 millions de m(2) bâtis).

Le patrimoine immobilier de l'Etat se caractérise par une très grande hétérogénéité. Il est composé :

- ?? De biens aisément cessibles, faciles à valoriser : immeubles à usage de bureau, maisons, terrains à bâtir ...
- ?? De biens nécessaires à l'intérêt collectif mais dont la valorisation est plus complexe : palais nationaux, infrastructures, domaine public maritime, autres biens (phares, quais, dunes, tunnels ...).

Seuls les biens immobiliers de la première catégorie ont été évalués, ce qui est conforme aux normes comptables et à la pratique internationale.

## IMMEUBLES SOUMIS AU RECENSEMENT (DONNEES ISSUES DE LA D.B. 9 B.4111 - DOCUMENTATION DE LA BASE DE LA DIRECTION GENERALE DES IMPOTS)

- ?? Immeubles appartenant à l'Etat
  - ?? Placés directement sous la main d'un service du Ministère affectataire ou gestionnaire;
  - ?? Momentanément inutilisés par un service de l'Etat et donnés en jouissance à des collectivités, organismes ou personnes privées quelconques;
  - ?? Dont la gestion a été confiée à un organisme créé spécialement à cet effet : établissement public, société d'économie mixte ...;
  - ?? Remis en dotation à un établissement public;
  - ?? Ayant fait l'objet d'un transfert de gestion au profit d'une collectivité locale;
  - ?? Concédés ou donnés à bail.
- ?? Immeubles dont l'Etat a seulement la jouissance ou qu'il détient à un titre quelconque sans en avoir la propriété
- ?? Immeubles appartenant aux établissements publics nationaux à caractère administratif ou détenus seulement en jouissance par ces mêmes établissements
- ?? Constructions édifiées par l'Etat ou un établissement public national à caractère administratif ou détenus seulement en jouissance par ces mêmes établissements
- ?? Constructions édifiées par l'Etat ou un établissement public national à caractère administratif sur un terrain ne lui appartenant pas si elles est destinées à demeurer sa propriété en vertu d'une clause du bail.

**En revanche ne doivent pas figurer à l'inventaire les immeubles acquis ou pris à bail par des collectivités ou organismes autres que l'Etat ou les établissements publics nationaux à caractère administratif.**

Exemples : les immeubles propres aux établissements publics nationaux à caractère industriel ou commercial.

Enfin certains immeubles ont été provisoirement exclus du recensement :

- rivage de la mer;
- cours d'eau et lacs navigables ou flottables;
- rivières canalisées et canaux de navigation;
- routes nationales et autoroutes;
- lignes télégraphiques et téléphoniques;
- chemins de fer; un état des immeubles dépendant du domaine ferroviaire est adressé chaque année par la S.N.C.F. au ministre chargé du domaine (B.O.I. 9 B-8- 84 Ann.I N° 5-3);
- ouvrages servant à la production d'énergie hydraulique.

### 1. La documentation relative au T.G.P.E., entièrement informatisée (données issues de la D.B. 9 B 42)

Elle comprend :

- ?? Le répertoire des actes et décisions;

- ? ? Le registre d'immatriculation des immeubles;
- ? ? Le registre des opérations d'ensemble.

## **Les agences d'urbanisme**

### **Cadre juridique**

Créées par la Loi d'orientation foncière de 1967, les agences d'urbanisme avaient initialement pour mission de favoriser un travail concerté entre les collectivités et l'Etat dans l'élaboration des documents d'urbanisme (SDAU et POS).

Leurs champs d'activité ont été progressivement élargis de l'urbanisme à l'aménagement du territoire, au développement économique, aux déplacements, à l'environnement et à la politique de la ville.

Les agences d'urbanisme ont accompagné la décentralisation et le développement de la coopération intercommunale. Les législations récentes les ont confirmé dans leur rôle d'outils d'harmonisation des politiques publiques sur les territoires des aires urbaines (Code de l'Urbanisme, article L 121-3).

Fondées à l'initiative des collectivités locales de l'aire urbaine avec l'appui de l'Etat sous la forme d'associations « loi 1901 », elles peuvent également avoir pour adhérents diverses institutions locales (Région, Département, université, chambres consulaires, etc). Le rôle d'intermédiation entre institutions est au cœur des missions des agences d'urbanisme, dont le partenariat s'est élargi et diversifié depuis quelques années.

Une quinzaine de créations de nouvelles agences d'urbanisme est actuellement à l'étude sur le territoire français.

### **Financement**

Le financement des agences d'urbanisme est assuré par des subventions de ses membres et de l'Etat. Il est consacré à l'exécution d'un programme partenarial mutualisé d'étude pour le compte des membres de l'association et, de ce fait, ne relevant pas du secteur concurrentiel.

Les agences peuvent toutefois, de façon accessoire, effectuer des missions spécifiques sur contrats qui relèvent du secteur concurrentiel et font l'objet d'une sectorisation de l'activité.

Réseau national

Les quarante-trois agences d'urbanisme actuelles sont regroupées au sein de la [Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme \(la FNAU\)](#). C'est une association d'élus qui leur offre un lieu privilégié de dialogue sur les questions d'urbanisme.

Elle défend les intérêts des agences et assure la diffusion des informations et réflexions à travers une rencontre nationale annuelle, des publications, un site internet (<http://www.fnau.org>) et l'animation de clubs thématiques ouverts aux 1300 professionnels des agences.

### **Vocation**

Dans sa récente « charte des agences d'urbanisme », la FNAU présente l'agence d'urbanisme comme :

- un outil partenarial d'harmonisation des politiques publiques,
  - un outil qui travaille sur les enjeux de développement de son territoire,
  - un outil de production interdisciplinaire,
  - un outil mutualisé porté par une éthique de liberté et de responsabilité,
  - un outil qui travaille en réseau,
- dont le rôle est d'observer, planifier, projeter, animer, préparer, anticiper.

**Document**



Ministère de l'Équipement, des Transports,  
de l'Aménagement du Territoire, du Tourisme et de la Mer



23 novembre 2004

DOSSIER DE PRESSE

**Un ministère qui s'adapte et anticipe  
Réforme du ministère de l'Équipement, des Transports,  
de l'Aménagement du Territoire, du Tourisme et de la Mer  
et nouvelle organisation routière française  
pour un meilleur service à l'usager**

1. Un réseau routier géré au plus près de l'usager
  - 1.1. Décentraliser pour mieux répondre aux attentes des usagers locaux
  - 1.2. Maintenir sous la responsabilité de l'Etat le seul réseau structurant
  - 1.3. Consulter les départements : la première étape de la démarche de décentralisation
  - 1.4. Transférer aux départements les moyens humains et financiers à l'euro près
  - 1.5. Améliorer la qualité du service rendu aux usagers du réseau national en réorganisant les services routiers de l'Etat
  
2. Réorganiser le ministère pour répondre au mieux aux attentes des usagers
  - 2.1 Un pilotage régional des politiques du ministère
    - 2.1.1 Des collectivités locales davantage responsabilisées
    - 2.1.2 Des directions générales en région
    - 2.1.3 **Les nouvelles directions départementales de l'Équipement**
  
  - 2.2 Un ministère aux missions recentrées
    - 2.2.1 Un ministère au cœur de la vie quotidienne...
    - 2.2.2 ...et qui intervient dans un cadre européen
    - 2.2.3 L'administration centrale : reflet des attentes des usagers et force de proposition des politiques publiques

.../...

*2.1.3. Les nouvelles Directions Départementales de l'Équipement*

**Avec ces nouvelles missions, les DDE seront réorganisées autour de 4 piliers :**

Premier pilier : habitat / politique de la ville

Dans ce domaine, les futures DDE vont renforcer leur rôle de façon conséquente.

Elles veilleront à la bonne déclinaison des politiques d'habitat pour garantir d'une part une cohérence optimale des démarches de planification et des documents qui en résultent et d'autre part pour donner une véritable impulsion à la politique de la ville.

La politique de la ville, se donne une nouvelle ambition à la hauteur des enjeux du territoire et des populations qui en dépendent : 80% de la population française est citadine et plus de cinq millions de personnes vivent dans des quartiers dits défavorisés.

Les futures DDE seront des acteurs importants du programme de rénovation urbaine :

- Elles appuieront les décideurs locaux et inciteront à la constitution d'une maîtrise d'ouvrage des projets urbains.
- Elles contribueront activement à l'élaboration des diagnostics territoriaux dans le cadre du développement d'un projet global de territoire de dimensions économiques, sociales et urbaines.
- Elles veilleront à la qualité des processus d'élaboration des projets et de leur contenu.

Ainsi, les DDE seront des acteurs opérationnels privilégiés pour améliorer la gestion urbaine de proximité, réhabiliter le parc social, participer au redressement de la situation des copropriétés dégradées...

Deuxième pilier : connaissance et planification du territoire

La compétence d'aménagement du territoire est aujourd'hui partagée avec les collectivités territoriales mais l'Etat reste un acteur essentiel, notamment au titre de garant des grands équilibres nationaux et européens.

L'Etat est attendu sur des actions de rééquilibrage de la concurrence entre territoires, de coordination des politiques d'aménagement conduites par les collectivités, de développement et de protection. Il doit apporter sa pierre au développement durable des territoires...

Pour exercer pleinement cette mission, l'Etat doit s'appuyer sur l'observation des territoires, la production d'analyses et de réflexions stratégiques et prospectives, permettant de nourrir les exercices de programmation, de planification locale et de contribuer à l'émergence de projets. Le ministère de l'équipement est le mieux placé pour animer cette fonction de connaissance et de planification en partenariat avec d'autres ministères et avec les collectivités.

Les DDE, en réseau avec les futures DGRE, joueront un rôle primordial. Elles ont vocation à devenir le lieu privilégié du partage de la connaissance avec les acteurs publics et en particulier avec les collectivités territoriales. Elles devront être impliquées dans la mise en place de système d'information géographique renforcés.

Troisième pilier : risques et crises

*Les DDE vont renforcer l'assistance aux populations en conseil et en appui des collectivités locales, dans de nombreux domaines où l'attente des citoyens est forte.*

*Ainsi dans le domaine de la prévention, la capacité de l'Etat sera renforcée en positionnant les directions départementales comme des appuis techniques forts pour les préfets et les collectivités. Elles assureront la coordination locale des compétences qui seront mobilisées au service des collectivités. L'action préventive permettant d'agir sur les causes des crises ou de limiter leurs conséquences a encore à se développer pour répondre à la demande de sécurité du public. Cette action préventive peut passer par des interventions sur les réseaux de transports et de distribution mais aussi l'urbanisme et les règles de construction.*

*Les services, dont les directions départementales, vont renforcer leur potentiel en ingénierie des risques et de la gestion de crise, pourront répondre aux enjeux des risques naturels ou technologiques, comme dans les différents transports : la sécurité routière, la sécurité maritime et la sécurité aérienne.*

*Les DDE seront mieux armées pour identifier les risques afin de les réduire, établir les mesures de prévention, participer à l'élaboration des plans d'intervention, et participer à l'organisation des secours en situation de crise.*

*L'objectif est de mobiliser plus rapidement les moyens nécessaires pour aider les populations, comme pour le logement ou l'hébergement d'urgence ou le maintien de la viabilité des réseaux de transports.*

*Dans le domaine de l'environnement, le ministère prendra sa part dans les politiques de développement durable.*

*L'ingénierie territoriale, qui constitue une force pour ce ministère, va évoluer pour accompagner la décentralisation et la montée en puissance de l'intercommunalité.*

*Elle pourra notamment proposer une vision élargie de l'aménagement du territoire et offrir aux collectivités une capacité à élaborer ou fédérer leurs projets structurants.*

*Pour autant elle continuera d'assister les collectivités les plus fragiles à construire leurs projets d'aménagement immédiats et de regroupement progressif pour une meilleure autonomie et efficacité.*

Quatrième pilier : sécurité des transports / sécurité routière

Les DDE sont au cœur de l'expertise de l'Etat en matière de pédagogie de la conduite automobile : les inspecteurs du permis de conduire et de la sécurité routière sont désormais rattachés à chaque DDE .

Ils sont mobilisés pour apporter aux différents services de l'Etat et aux acteurs locaux une connaissance fine de l'accidentologie sur les différents réseaux.

Au vu de ces compétences, les DDE pourront se voir confier par les Préfets un rôle de chef de file sur la sécurité routière départementale.

En outre, un rapprochement avec les directions départementales de l'agriculture pourra être fait à la demande des préfets de département qui le jugeront utile pour réaliser une direction départementale de l'aménagement et de l'agriculture afin de proposer aux collectivités locales des prestations d'ingénierie publique intégrées. Ces synergies permettront à l'Etat d'être le garant des grands équilibres territoriaux et de la cohésion sociale. Il continuera ainsi à jouer un rôle essentiel en ce qui concerne l'aménagement et le développement durable des territoires, le maintien d'une agriculture économiquement forte et écologiquement responsable, la préservation des territoires ruraux, la rénovation urbaine, la réalisation des grands équipements, la planification territoriale. A l'exception des actions liées à la restauration des terrains de montagne et à la défense des forêts contre les incendies, indissociables de la politique forestière, les DDE devront être les services en charge de la prévention des risques naturels et accidentels.

## **2.2 Un ministère aux missions recentrées**

### **2.2.1 Un ministère au cœur de la vie quotidienne...**

Le ministère de l'Équipement en charge des dimensions essentielles de la vie quotidienne des Français (habiter, se déplacer, les loisirs (tourisme), assurer les transports des biens nécessaires à la vie quotidienne). Il est tout autant celui qui est en mesure d'orienter les investissements qui dessineront la société de demain. Il est donc particulièrement concerné par le développement durable.

Dans cet ensemble, le ministère de l'Équipement occupe pourtant une place particulière : il aide les plus petites communes à exercer leurs responsabilités, il est le garant de la sécurité et de la protection du cadre de vie des citoyens, il développe les démarches de prévention des risques techniques et naturels. Il participe à la définition de l'intérêt collectif local.

Toute décision en matière de construction d'infrastructures, d'urbanisme, de transport ou d'aménagement du territoire engage durablement notre avenir. Les trois piliers du développement durable – économique, social, environnemental – sont au cœur de l'action quotidienne du Ministère de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer.

Le ministère est donc particulièrement concerné par les enjeux de développement durable. Cela signifie notamment : systématiser la culture de l'évaluation des politiques et des projets en utilisant le référentiel du développement durable ; adopter des approches transversales en liant par exemple développement urbain et besoins en transports ; travailler de concert avec l'ensemble des acteurs en favorisant le débat public.

### **2.2.2. ... et qui intervient désormais dans un cadre européen**

L'Europe, devenue aujourd'hui le cadre juridique et réglementaire d'une large partie de l'activité du ministère de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer, crée de nouvelles opportunités et de nouvelles contraintes.

Le Ministère intègre aujourd'hui la dimension internationale dans toutes ses réflexions et ses actions, aussi bien :

- au niveau central, à travers l'élaboration de politiques européennes, ou en pesant sur les institutions internationales qui régissent quelques-uns des domaines de compétence du ministère : transport aérien, questions maritimes etc.
- qu'au niveau européen, pour monter notamment des opérations cofinancées avec des crédits européens.

Demain, le Ministère de l'Équipement devra faire face à de nouveaux défis. Il doit pour cela conserver son caractère réactif, dynamique et novateur.

# Liste des annexes

## **Annexe 1**

[La Charte constitutionnelle de l'environnement](#)  
[Déclaration de RIO](#)

## **Annexe 2**

[Entretien avec un maire d'une commune rurale le Maire d'une petite commune rurale de Dordogne](#)

## **Annexe 4**

[Taux moyen d'emplois induits \(tableau\)](#)  
[Taux moyen d'emploi par unités de surface \(tableau\)](#)  
[Correspondance entre densités nettes et densités brutes](#)  
[Emprises utiles \(tableau\)](#)

## **Annexe 5**

[Tableau de synthèse des procédures domaniales](#)

## **Annexe 6**

[Précisions sur les emplacements réservés](#)  
[Précision sur le COS](#)

## **Annexe 7**

[Guide sur les EPFL \(mai 2003\) document DGUHC - extraits](#)

## **Annexe 8**

[Exploitation du questionnaire aux Maires : Intérêt d'un outil foncier en Dordogne \(EPFL\)](#)

## **Annexe 9 ; documents « a'urba »**

[Programme groupé de 5 logements et plus : Fiche d'opération](#)  
[Programme groupé de 5 logements et plus : Réalisations récentes](#)  
Carte : [Les propriétaires fonciers en 1999 \(extrait\)](#)  
Carte : [Le MOS \(extrait\)](#)  
[Exploitation des données DGI : Codification des codes propriétaires](#)

## **Annexe 10**

[Note rapide de l'IAURIF : La consommation d'espaces naturels et agricoles](#)

## **Annexe 11**

[L'interface SIG de la DRDE 31](#)

## **Annexe 12 ; le SIGREL**

[Projet de SIG régional : Extrait du rapport DRE 87 et ICS Conseil](#)

## **Annexe 13**

[Explicatif LUCAS](#)  
[Position des photographies aériennes pour Ter-Uti en Dordogne](#)  
[Nomenclature LUCAS occupation du sol](#)  
[Nomenclature LUCAS utilisation du sol](#)  
[Présentation du dossier Ter-Uti LUCAS : fiches techniques 1](#)  
[Présentation du dossier Ter-Uti LUCAS : fiches techniques 2](#)

## **Annexe 14**

[Enquête DDAF 24 « Etude et suivi du panorama rural » : éléments méthodologiques](#)

**Annexe 15**

[Note rapide de l'IAURIF : enquête comparative \(Ter-UTI, MOS, télédétection\)](#)

**Annexe 16** ; [Législation en matière de communication des actes \(source ORF\)](#)

[L'article L.135 B du code des procédures fiscales et l'article 378 du code pénal.](#)

**Annexe 17**

[Le projet d'organigramme de la base nationale des données patrimoniales](#)

**Annexe 18**

[Formule d'engagement sur le secret statistique \(document OTIF\)](#)

**Annexe 18 bis**

[CNIL norme simplifiée n° 45](#)

**Annexe 19**

[Aperçu sur le Tableau Général des Propriétés de l'Etat](#)

**Annexe 20**

[Les agences d'urbanisme \(document épures, agence d'urbanisme de la Région stéphanoise\)](#)

**Annexe 21**

[La réforme du Ministère de l'Equipement \(dossier de presse du 23 novembre 2004, extraits\)](#)

\*\*\*

# Bibliographie

- Vimin Thierry « Les apports de la recherche urbaine – SDRIF - Aménagement et projet urbain » Institut d'études politiques de Paris et l'IAURIF Paris 2003
- Caignard Laurent-« Guide Environnement et Développement Durable DORDOGNE» GOLD SARL- Laurent – 2004
- Revue Géomètre : PLU ou carte communale : l'embarras des élus périodique 2003
- DGUHC Rapport « Prendre en compte le foncier dans les projets de territoire » mars 2004
- DGUHC : Guide sur les Etablissements Publics Fonciers Locaux – mai 2003
- Deswarte Daniel : Le devenir des espaces agricoles et naturels en zone périurbaine Rapport octobre 1999
- Observatoire Régional du Foncier en Ile de France (ORF) Rapport du groupe de travail « Disponibilités foncières et repérage des terrains mutables » Octobre 2003
- Observatoire Régional du Foncier en Ile de France (ORF) Rapport du groupe de travail « Faisabilité d'un tableau de Bord » Octobre 2003
- Observatoire Régional du Foncier en Ile de France (ORF) Rapport du groupe de travail « Les obstacles à la mobilisation du foncier ») Octobre 2003-rapport
- DGUHC Loi Urbanisme et Habitat brochure volet urbanisme Paris 2003
- Les Cahiers de l'IAURIF n°101 –juillet 1992 - périodique
- Note rapide de l'IAURIF sur l'occupation du sol n°2 février 2000
- Note rapide de l'IAURIF Mode d'occupation du sol n°2 Octobre 1998
- Note rapide de l'IAURIF Mode d'occupation du sol n°3 Juillet 2001
- DREIF -Olivier Morlet (adef) « Etude de faisabilité d'une observation des marchés fonciers » DRE Ile de France janvier 1999
- DDE Service SHU « Passage du POS au PLU » Périgueux 2003 – document interne
- DATAR « Synthèse et évaluation du programme de prospective Territoires 2020 et 2030 » 2004
- Vasselin Luc DGUHC Rapport « l'Action foncière : un enjeu et un territoire »– novembre 2003
- Benzaglou Marie DGUHC Rapport « Des outils pour mobiliser le foncier en vue d'un projet » novembre 2003
- Bayer Emile Rapport « La convention foncière entre une collectivité et un établissement public foncier » –EPF Région PACA novembre 2003
- Lacaze Jean-Paul « La ville et l'urbanisme » Flammarion 2001
- Etudes foncières périodique n°110 Juillet Août 2004
- Etudes foncières périodique n°109 Mai Juin 2004
- Goutal Yvon « Le Guide de la Carte Communale » éditions le Journal des Maires (Paris 2003)
- DGUHC Guide sur les Etablissements Publics Fonciers Locaux (mai 2003)
- Dubrulle Paul Réformer l'Etat pour réussir la décentralisation Editions le cherche midi (Paris 2003)
- Werquin Anne-C et Demangeon Alain Comparaison des politiques nationale, régionales et locales cherchant à freiner l'étalement urbain...Rapport octobre 2000
- [Bloch](#) Marc Les caractères originaux de l'histoire rurale française - réédition Armand Colin 1999
- CERTU étude réalisée par Laure Verdier Les modalités de l'étalement urbain dans les agglomérations de Limoges, Brives La Gaillarde et Tulle décembre 2003
- Tourre Bruno Thèse professionnelle Les Etablissements Fonciers - Juin 2001

## Bibliographie (suite)

- Les Cahiers de l'ORHA Nord Pas de Calais publication périodiques
- Recensement des zones d'activités dans le Nord Pas de Calais mai 2002
- Les marchés fonciers dans le Nord Pas de Calais décembre 1998
- La concertation engagée pour le SRADT, réflexions sur le périurbain – avril 2003
- Les marchés fonciers dans le Nord Pas de Calais entre 1989 et 2000 septembre 2002
- Politiques de l'habitat et renouvellement urbain septembre 2002
- Logement privé état des lieux – l'évolution du foncier Juin 2001
- Buchou H., Collet B. Robilliard G. Rougier M « Partager la terre, l'histoire des SAFER » - Edition Atlantica 2001
- Lécureuil Jacques « La programmation urbaine » éditions du moniteur 2003
- Delfour Daniel « Définition des données géographiques et des documents cartographiques nécessaires à la mise en œuvre de la loi S.R.U ». Rapport de stage IGN-Environnement décembre 2001
- Biasi Laure et Nascimento luli, « Etude comparative de l'occupation du sol et de sa structure spatiale à travers trois méthodes : Ter-Uti, MOS, télédétection. » Paris IAURIF- 2000
- Agence d'Urbanisme Grenobloise « VERS UN EPFL » Dossier d'aide à la décision- n°02-051
- Claire Dagnogo « foncièrement agglo » [www.intercommunalites.com/communautes](http://www.intercommunalites.com/communautes))
- <http://www.agriculture.gouv.fr/> : LOI RURALE
- Jean Frébault : Colloque franco-hongrois intervention - 31 mars 2003  
[www.urbanisme.equipement.gouv.fr/cdu/colloquebudapest/journal/](http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr/cdu/colloquebudapest/journal/)
- Ranoux Patrick « Atlas de la Dordogne – Périgord » 1996
- INSEE Inventaire communal 1998

\*\*\*

# Sigles et acronymes

A.D.E.F.	Association des Etudes Foncières
A.D.E.U.S.	Agence d'Urbanisme de Strasbourg
A.N.A.H.	Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat
A.U.R.M.	Agence d'Urbanisme de Mulhouse
B.I.E.N.	Base de données des notaires de la Région Ile-de-France (8 départements)
BD-Alti	Base de Données Altimétrique de l'IGN
C.A.P.	Communauté d'Agglomération Périgourdine
C.C.	Communauté de Communes
C.C.H.	Code de la Construction et de l'Habitat
C.D.C.	Caisse des Dépôts et Consignation
C.D.O.A.	Commission Départementale d'Orientation Agricole
C.E.R.T.U.	Service technique central du réseau scientifique et technique de l'équipement
C.E.T.E.	Centre d'Etudes Techniques de l'Equipement
C.N.A.S.E.A.	Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles
C.N.I.L.	Conseil National Informatique et Liberté
C.N.R.S.	Centre National de Recherche Scientifique
C.O.M.A.D.I.	Communauté d'Agglomération Dijonaise
C.O.S.	Coefficient d'Occupation des Sols
C.R.P.F.	Centre Régional de la propriété forestière
C.T.	Collectivités Territoriales
C.U.	Code de l'Urbanisme ou Certificat d'Urbanisme
C.U.B.	Communauté Urbaine de Bordeaux
C.A.U.E.	Centre d'Aménagement, d'Urbanisme et de l'Environnement
C.I.F.P.	Centre Interrégional de Formation Professionnelle du Ministère de l'Equipement
D.A.T.A.R.	Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale
D.D.A.F.	Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt
D.D.E.	Direction Départementale de l'Equipement
D.G.I.	Direction Générale des Impôts
D.G.U.H.C	Direction Générale de l'Urbanisme de l'Habitat et de la Construction
D.I.A.	Déclaration d'Intention d'Aliéner
D.P.U.	Droit de Préemption Urbain
D.R.D.E.	Direction Régionale et Départementale de l'Equipement
D.R.E.	Direction Régionale de l'Equipement
D.R.E.I.F.	Direction Régionale de l'Equipement Ile de France
D.D.A.S.S.	Direction Départementale de l'Action Sanitaire et Sociale
D.G.R.E.	Direction Générales en Région de l'Equipement
D.I.R.E.N.	Direction Régionale de l'Environnement
D.R.I.R.E	Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement
E.P.C.I.	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
E.P.F.	Etablissement Public Foncier
E.P.F.L.	Etablissement Public Foncier Local
E.P.F.R.	Etablissement Public Foncier Régional
E.P.S.	Education Physique et Sportive
F.I.D.J.I.	Fichier Informatisé de la Documentation Juridique sur les Immeubles
F.N.P.C.	Fédération Nationale des Promoteurs immobilier
S.N.A.L.	Syndicat National des Aménageurs Lotisseurs
I.A.U.R.I.F.	Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile de France

## Sigles et acronymes (suite)

I.A.U.R.P.	Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Parisienne
I.C.S. Conseil	Entreprise de Conseil de droit privé
I.G.N.	Institut Géographique National
I.N.S.E.E.	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
L.C.R.	Local Collectif Résidentiel
L.O.A.D.D.T.	Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire
L.O.T.I.	Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs
L.U.C.A.S.	Land Use and Cover Area Space voir TERUTI
M.O.S.	Mode d'Occupation des Sols
O.E.I.L.	Observatoire des Evaluation Immobilières Locales
O.N.I.C.	Office National Interprofessionnel des Céréales
O.P.A.H.	Opération Programmée de l'Amélioration de l'Habitat
O.P.U.S.	observatoire des phénomènes urbains et spatiaux
O.R.A.H.	Observatoire Régional de l'Aménagement et de l'Habitat du Nord Pas de Calais (59)
O.R.F.	Observatoire Régional Foncier (Région Ile de France)
O.T.I.F.	Observatoire des Transactions Immobilières et Foncière (Lyon)
OPAH	Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat
P.D.U.	Plan de Déplacement Urbain
P.E.R.V.A.L.	Base de données notariales (en province)
P.L.H.	Programme Local de l'Habitat
P.L.U.	Plan Local d'Urbanisme
P.O.S.	Plan d'Occupation des Sols
P.E.A.C.E.	Pôle Environnement et Conservation de l'Espace
P.N.R.P.L.	Parc Naturel Régional Périgord Limousin
R.G.E.	Référentiel à Grande Echelle
S.A.F.E.R.	Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural
S.C.O.T.	Schéma de Cohérence Territoriale
S.H.O.N.	Surface Hors Œuvre Nette
S.I.D.E.R.	Sociétés d'Investissement pour le Développement Rural
S.I.G.	Système d'Information Géographique
S.I.G.A.R.I.F.	outils d'accès de premier niveau au SIGR de l'IAURIF (économie – activités)
S.I.G.R.	Système d'Information Géographique Régional
S.I.G.R.E.L.	Système d'Information Géographique de la Région Limousin
S.I.T.A.D.E.L.	Base de données sur les permis de construire
S.N.A.L.	Syndicat National des Aménageurs Lotisseurs
S.R.U	Solidarité et Renouvellement Urbain
S.D.A.P.	Service Départemental de l'Architecture et du Patrimoine
S.N.A.L.	Syndicat National des professionnels de l'Aménagement et du Lotissement
T.E.R.U.T.I.	enquête statistique sur l'utilisation du territoire de la D.D.A.F.
T.G.P.E.	Tableau Général des Propriétés de l'Etat
T.G.V.	Train à Grande Vitesse
T.L.E.	Taxe Locale d'Equipement
T.P.U.	Taxe Professionnelle Unique
V.I.S.L.A.U.R.I.F.	outils d'accès de premier niveau au SIGR de l'IAURIF
Z.A.C.	Zone d'Aménagement Concerté
Z.A.D.	Zone d'Aménagement Différé
Z.R.R.	Zone de Revitalisation Rurale

\*\*\*

## Résumé

Devant la multiplication des documents et mesures relatifs à l'urbanisme, les services départementaux de l'Équipement de la Dordogne s'interrogent, sur ce que pourra être la prochaine étape d'accompagnement en matière foncière :

- Quel discours, en terme d'approche pédagogique, devra-t-on tenir aux élus locaux, pour qu'ils puissent assumer pleinement leurs prérogatives et quel accompagnement permettrait aux collectivités territoriales de suivre efficacement leur consommation d'espace foncier, dans le respect des grands équilibres de la loi S.R.U ?

Si le champ de la réflexion sur un tel sujet paraît extrêmement large car, il demande aussi en parallèle que soit éclairé un contexte général de changements majeurs, tant nationaux (décentralisation, réforme de l'État, loi rurale...) qu'internationaux (développement durable, mondialisation de l'économie, délocalisations...), il semble d'ores et déjà, qu'un suivi de la consommation d'espaces doit être envisagé, en vue d'une mise à jour régulière des informations foncières communales ou intercommunales.

Mais ce suivi n'a d'intérêt que s'il permet de mieux comprendre les logiques d'acteurs et les mécanismes urbanistiques et rurbanistiques réels, qui conditionnent les changements d'usage des sols car, la connaissance et le contrôle de ces phénomènes se trouvent au cœur des débats dans la loi S.R.U. .

Après avoir approché la portée du facteur humain dans les enjeux spatiaux (Enjeux de territoires et sociologie), et tenté de décliner une typologie à la fois réaliste et économe des espaces à enjeux fonciers, ce mémoire propose un état des lieux des principales pratiques d'observation en France.

Il veut, tout en brossant un tableau transversal des différents enjeux et des problématiques, se focaliser sur les principales formes opérationnelles d'observation, en proposant d'en détailler certains processus.

Enfin, dans le cadre de la réforme du ministère de l'Équipement, il interroge sur les champs du possible de l'accompagnement de l'État ; En particulier sur la nécessité actuelle de mutualiser la connaissance, pour construire un savoir local spécifique, porteur d'emplois et producteur de sens, à partir d'un nouveau partenariat triangulaire : État, collectivités territoriales et société civile.

Ce travail d'analyse et de synthèse qui se situe volontairement en amont, constitue le premier volet d'une réflexion qui pourra être utilement complétée par une approche opérationnelle sur un site pilote en Dordogne.

Bernard Decobert  
24380 Veyrines de Vergt  
Tél. : 05 53 54 71 98  
bernarddecobert@tiscal.fr