



Mémoire pour l'obtention du  
**Certificat d'Etudes Approfondies Vétérinaires en  
Santé Publique Vétérinaire**

**Recensement des institutions et outils sur la consommation du foncier agricole :**

- définir une doctrine foncière interministérielle à l'échelle du département,**
- si possible, produire un outil intégrateur.**

Mission réalisée du 23 avril au 27 juillet 2018

à la Direction départementale des territoires et de la mer de l'Eure

sous la responsabilité de M. Yannick TESSIER, adjoint des directeurs

*Emily VEYER*  
*Inspecteur stagiaire de Santé Publique Vétérinaire*  
*2017 - 2018*



## Remerciements

Je voudrais remercier tous les agents de la DDTM qui m'ont si bien accueillie, qui ont été disponibles pour répondre à toutes mes questions, et qui m'ont aidée à appréhender ce sujet si éloigné de ma sphère de vétérinaire,

Je voudrais remercier spécialement Olivier Cattiaux et Corinne Goillot qui ont eu la gentillesse de me proposer un sujet de stage, et qui m'ont aidé à tous les moments de la réalisation de cette étude,

Remerciements également à Yannick Tessier qui a accepté d'être mon maître de stage,

Je voudrais remercier tout particulièrement Etienne Canival, chargé de mission observatoire du foncier, qui m'a tout expliqué en matière d'observatoire, que j'ai suivi dans le travail de détective que représente le développement de l'observatoire de la DDTM, et qui a produit toutes les cartographies de l'Eure qui figurent dans mon rapport, (et merci Antoine et Etienne d'avoir partagé votre bureau !)

Remerciements à Caroline Maury qui a été toujours disponible pour répondre à mes questions et lire, relire et corriger mes comptes-rendus,

Enfin, je remercie toutes les personnes qui ont accepté de me consacrer du temps pour un entretien et répondre à mes questions, à la DDTM, la DGPE, la FNSEA, la Chambre d'Agriculture, l'agglo Seine Eure.

Ce stage à la DDTM a été l'occasion de connaître cette direction, dont les missions sont si variées, dont le champ d'action est si large.

La DDTM entretient avec les collectivités locales et les administrés des relations pas uniquement de contrôle, mais beaucoup de conseil et d'expertise, ce qui est extrêmement intéressant, et me fait connaître des perspectives nouvelles dans le métier d'ISPV.



## Table des matières

Remerciements .....	3
Sommaire des figures .....	6
Liste des abréviations .....	7
Introduction : .....	9
1. La préservation du foncier agricole : pourquoi, comment ?.....	11
1-1. Quels sont les enjeux de la préservation du foncier agricole ?.....	11
1-1-1. Quels sont les impacts négatifs de l’artificialisation du sol : .....	11
1-1-2. Quels sont les enjeux de la préservation des espaces agricoles, forestiers et naturels .....	12
1-2. La DDTM : la direction interministérielle qui porte les politiques publiques de préservation du foncier agricole, des forêts et des espaces naturels .....	15
1-2-1. Politiques publiques et réglementation du foncier agricole.....	15
1-2-2. La législation relative à la préservation des espaces agricoles, forestiers et naturels .....	19
1-2-3. Les attentes de la DDTM.....	20
1-3. Méthode .....	21
1-3-1. Entretiens, réunions, conférences : .....	21
1-3-2. Utilisations des données et décisions concernant le foncier de la DDTM .....	22
1-3-3. Observatoires du foncier développés par d’autres structures .....	22
2- Résultats et discussion.....	23
2-1. Les institutions, les outils, la doctrine interministérielle .....	23
2-1-1. Le foncier à la DDTM 27 .....	23
2-1-2. La doctrine foncière de la DDTM 27 .....	33
2-2. L’observatoire du foncier : recherche d’un outil adapté pour la DDTM 27.....	35
2.2.1 Attentes .....	35
2.2.2 L’étude comparative de quelques observatoires développés dans d’autres structures : .....	36
2.2.3 Choix et développement.....	40
2.2.4 Limites mises en évidence.....	42
2-3. Questions et propositions .....	47
2-3-1. Questions .....	47
2-3-2. Propositions .....	47
Conclusion.....	49
<b>Bibliographie</b> .....	51
<b>Annexes</b> .....	53

## Sommaire des figures

<i>Figure 1: France occupation du sol en 2012</i> .....	11
<i>Figure 2: Eure carte d'occupation du sol</i> .....	14
<i>Figure 3: exemple vectorisation du cadastre / numérisation urba : EPCI EPN-Conches</i> .....	41
<i>Figure 4: nomenclature de l'OSCOM</i> .....	42
<i>Figure 5: Hondouville 2013</i> .....	43
<i>Figure 6 : Hondouville 2014</i> .....	43
<i>Figure 7 : Giverny occupation du sol 2010</i> .....	44
<i>Figure 8 : Giverny occupation du sol 2015</i> .....	45
<i>Figure 9 : Giverny photo aérienne 2018</i> .....	45
<i>Figure 10 : Surtauville 2015 ; espaces mixtes en zone urbanisée</i> .....	46

## Liste des abréviations

ALUR (loi)	Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové
ASTer	Atelier de suivi des territoires
CDAC	Commission départementale d'aménagement commercial
CDCEAE	Commission Départementale de Consommation des Espaces Agricoles de l'Eure
CDOA	Commission départementale d'orientation agricole
CDPENAF	Commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CERTU	Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques
CRPM	Code rural et de la pêche maritime
CTD	Comité technique départemental (SAFER)
DDAF	Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DDE	Direction départementale de l'équipement
DDT	Direction départementale des territoires
DDTM	Direction départementale des territoires et de la mer
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGPE	Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises
DIA	Déclaration d'intention d'aliéner
DJA	Dotation jeune agriculteur
DRAAF	Direction régionale de l'alimentation de l'agriculture et de la forêt
DREAL	Direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement
DT	Délégation territoriale
EBC	Espace boisé classé
ENS	Espace naturel sensible
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPFN	Établissement public foncier de Normandie
GE (unité)	Unité gestion de l'espace
GPU	Géoportail de l'urbanisme
IGN	Institut national de l'information géographique et forestière
MAA	Ministère de l'agriculture et de l'alimentation
MAJIC	Mise à jour des informations cadastrales
MCT	Ministère de la cohésion des Territoires
MISA	Mission inter-services sur l'aménagement
MOS	Mode d'occupation des sols
MTES	Ministère de la transition écologique et solidaire
NOTRe (loi)	Loi de nouvelle organisation territoriale de la République
OENAF	Observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers
ONCEA	Observatoire national de la consommation des espaces agricoles

OSCOM	Observatoire des sols à l'échelle communale
PAC	Politique agricole commune
PAC	Porter à connaissance
PAEN	Périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains
PAU	Partie actuellement urbanisée
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUI	Plan local d'urbanisme intercommunal
POS	Plan d'occupation des sols
RCE	Registre de compensation environnementale
RNU	Règlement national d'urbanisme
RPG	Registre parcellaire graphique
SACT	Service appui et conseil aux territoires
SAFER	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
SAU	Surface agricole utile
SDREA	Schéma directeur régional des exploitations agricoles
SEATR	Service économie agricole et territoires ruraux
SEBF	Service eau, biodiversité et forêts
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SCTSRD	Service connaissance des territoires, sécurité routière, défense
SDREA	Schéma directeur régional des exploitations agricoles
SHLV	Service habitat, logement et ville
SIG	Système d'information géographique
SPRAT	Service prévention des risques et aménagement du territoire
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SRU (loi)	Loi solidarité et renouvellement urbain
ZNIEFF	Zone d'intérêt écologique, faunistique et floristique



## Introduction :

La consommation des espaces agricoles, forestiers et naturels au profit de l'urbanisation est un sujet qui est au cœur dans les préoccupations des acteurs publics depuis une vingtaine d'années.

Après la Deuxième Guerre mondiale, la reconstruction du pays, le développement industriel, la modernisation de l'agriculture mettaient au premier plan la croissance économique du pays.

Ce sont les préoccupations environnementales apparues dans les années 70 qui ont conduit à la prise de conscience que le sol est une ressource naturelle limitée et qu'il est le support de la plus grande partie de la production alimentaire : il faut le préserver.

---

*Les ressources interdépendantes de la terre – le système global de la nature dans lequel nous vivons- ne peuvent probablement pas soutenir les taux actuels de croissance économique et démographique au-delà de l'année 2100, même avec des technologies avancées.*

*The Limits to Growth 1972 – Club Of Rome*

---

Le sujet de la préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers est actuellement sur le devant de la scène, avec le plan Biodiversité présenté par le ministre de la transition écologique et solidaire le 4 juillet et l'annonce d'une nouvelle loi foncière pour 2019.

Je m'intéresserai au foncier agricole dans la mesure de l'usage qui en est fait, particulièrement pour le transformer en espaces artificialisés. On associera au foncier agricole les espaces naturels et la forêt.

---

*Les quatre grands types d'espaces en fonction de l'usage des sols [sont] : les usages agricoles, les usages forestiers, les usages considérés comme « naturels » (zones humides, friches...), les usages conduisant à l'artificialisation des sols. Les espaces artificialisés résultent des activités humaines et comprennent les espaces construits (logements, bâtiments industriels, bâtiments commerciaux ou de service ...) ou non construits (carrières, mines, décharge, zones de stockage, espaces verts, équipements sportifs, infrastructures routières, ferroviaires...).*

*(CGAAER Rapport n° 17076 mars 2018)*

---

Les espaces agricoles sont la surface de sol utilisée pour la culture et qui n'est pas support de construction ; ainsi une serre ou un hangar n'est pas du foncier agricole, mais un espace artificialisé.

Les espaces forestiers sont les sols portant des arbres, et exploités pour la production de bois. Les espaces naturels sont les sols non utilisés pour les cultures ou pour l'exploitation forestière et non artificialisés.

On oppose les terres « non artificialisées », qui regroupent celles support de l'agriculture, la forêt et les espaces naturels, aux terres « urbanisées » ou « artificialisées », c'est-à-dire les terres qui sont utilisées par la population pour les constructions (logements, industries, commerces), les réseaux de communication, et les espaces verts artificialisés.

La distinction entre ces deux catégories de sols est que les sols artificialisés ne peuvent quasiment jamais revenir dans les espaces agricoles, forestiers ou naturels. Une terre agricole peut devenir une forêt ou une friche, ces trois différents types d'occupation du sol peuvent être interchangeables. A l'inverse, une parcelle construite ne redeviendra pas un champ cultivable.

L'objet de ce travail consiste, à l'échelle du département et particulièrement au sein de la direction départementale des territoires et de la mer de l'Eure (DDTM 27), à procéder à un tour d'horizon des différents acteurs qui agissent sur la transformation de cet espace, et à faire une revue exhaustive des logiciels et banques de données qui sont utilisés pour mesurer le foncier agricole, l'usage qui en est fait et sa variation au cours des années.

Il s'agit également déterminer une ligne de conduite commune à tous les services de la DDTM 27 qui pourra être suivie pour les décisions concernant le foncier agricole et travailler au développement d'un observatoire du foncier à l'usage de la DDTM 27.

Pour prendre la mesure de la problématique de la préservation du foncier agricole, nous allons d'abord nous intéresser à l'importance des terres agricoles, forestières et naturelles, et aux services que ces surfaces rendent à la population.

## 1. La préservation du foncier agricole : pourquoi, comment ?

### 1-1. Quels sont les enjeux de la préservation du foncier agricole ?

Le développement des zones urbanisées se fait sur les zones agricoles, les forêts et les espaces naturels : la surface du territoire national est un espace fini, donc ce qui apparaît dans une catégorie disparaît dans une autre.

Il n'est pas évident au premier abord que la consommation des espaces agricoles puisse être problématique : En effet, la France est un pays étendu, qui dispose de larges espaces agricoles, forestiers et naturels, et le fait que la croissance de la population et la croissance économique nécessitent de transformer une partie de ces surfaces en espaces artificialisés semble normal et sans conséquences. Comme le montre la *figure 1 : occupation du sol en 2012*, les terres agricoles et les espaces naturels représentent 91% des sols, et les sols artificialisés 9% de la surface du territoire français. Ces proportions n'incitent pas à se préoccuper de la consommation des espaces agricoles, forestiers et naturels.

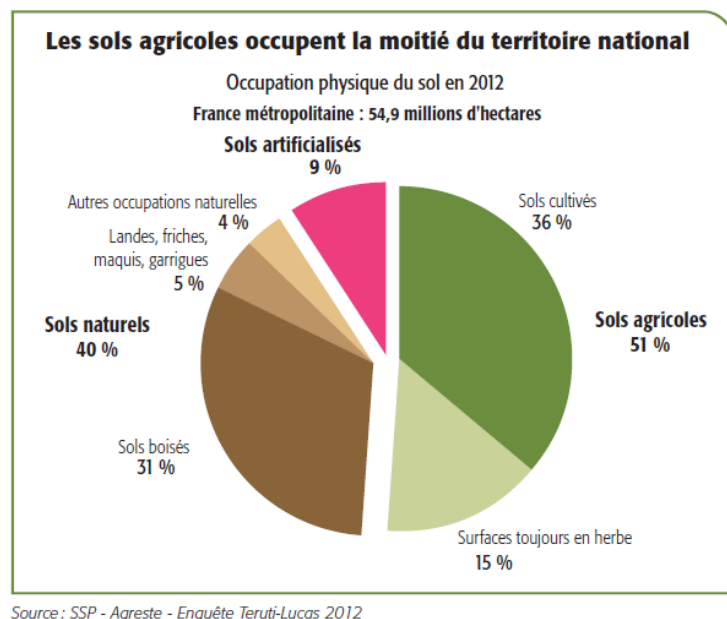


Figure 1: France occupation du sol en 2012

Pour connaître les enjeux de la préservation des espaces agricoles, forestiers et naturels, il faut se poser les questions suivantes : quelles sont les conséquences des espaces artificialisés sur notre environnement, et quels sont les intérêts des espaces agricoles, forestiers et naturels ?

#### 1-1-1. Quels sont les impacts négatifs de l'artificialisation du sol <sup>1</sup>:

<sup>1</sup>Direction générale de l'environnement (Commission Européenne) Lignes directrices concernant les meilleures pratiques pour limiter, atténuer ou compenser l'imperméabilisation des sols. 2012  
<https://publications.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/.../language-fr>

Une des principales caractéristiques de l'artificialisation des sols, même si cela ne concerne pas tous les sols artificialisés, est l'**imperméabilisation**. Le sol revêtu ne permet plus à l'eau de s'infiltrer, et l'eau ruisselle vers une zone plus éloignée pour s'évacuer. Les conséquences sont l'augmentation du risque d'inondation, l'érosion des sols et le risque de coulée de boue. De plus, le sol imperméabilisé ne stocke plus d'eau pour les plantes.

Les sols artificialisés sont le support d'une **biodiversité plus faible** : moins de plantes et moins d'animaux se développent autour des sols artificialisés ; de la même façon, ils sont le support de micro-organismes beaucoup moins variés, ceux-là même qui contribuent à la formation des sols naturels.

La diminution de la végétation des sols artificialisés entraîne une **détérioration de la qualité de l'air** et une **élévation de la température** : les plantes, en particulier les arbres, améliorent la qualité de l'air en absorbant des particules et des gaz polluants ; les surfaces dépourvues de couvert végétal absorbent plus de rayonnement solaire et sont privées de l'effet régulateur des plantes sur l'humidité de l'air : la température environnante augmente ; en ville on parle d'« îlot de chaleur urbain » pour des phénomènes où plusieurs facteurs se combinent et amènent à une température anormalement élevée dans une zone artificialisée.

Enfin, les sols artificialisés fragmentent et perturbent les habitats des espèces sauvages, c'est également un effet néfaste sur la biodiversité.

L'étalement urbain a également des effets néfastes indirects, tel que le surcoût de développement de la voirie et des réseaux, et l'augmentation du trafic et donc de la pollution liée à un allongement des distances domicile – travail.

1-1-2. Quels sont les enjeux de la préservation des espaces agricoles, forestiers et naturels :

Concernant les espaces agricoles, forestiers et naturels, plusieurs enjeux apparaissent lorsque l'on réfléchit à la préservation du foncier agricole <sup>2</sup> :

- L'alimentation :

Les terres agricoles sont le support de la production alimentaire. Pour assurer notre **autonomie alimentaire**, nous devons disposer des terres cultivables nécessaires à la production de notre alimentation. Il y a deux facteurs qui s'associent à cette caractéristique :

- la croissance démographique nationale et mondiale entraîne une augmentation des besoins alimentaires de la population et nécessite une augmentation des quantités produites par l'agriculture, soit en augmentant les rendements, soit en augmentant les surfaces de production ;
- les terres les plus fertiles sont situées dans les plaines ; plusieurs métropoles des plus importantes sont situées également en plaine, et exercent donc une pression de consommation sur certaines des meilleures terres agricoles ;

---

<sup>2</sup> Christian Walter, Antonio Bispo, Claire Chenu, Alexandra Langlais, Christophe Schwartz. Les services écosystémiques des sols : du concept à sa valorisation. *Cahiers Demeter*, pp.53-68, 2015.

Les sols sont également à l'origine de **productions non-alimentaires** telles que le bois, les fibres (coton, lin, chanvre, ...), des ressources minérales, certains produits pharmaceutiques et issus des biotechnologies (notamment par les micro-organismes)

- L'équilibre des cycles écologiques :

Les terres agricoles ont un rôle dans **l'écologie des milieux** ; le sol et les plantes qui s'y développent participent au cycle de l'eau, grâce à leurs capacités d'absorption et de rétention de l'eau. Cela peut permettre de prévenir les inondations et de contrôler l'érosion des sols. Le sol a également rôle de filtration de l'eau.

- Les sols interviennent dans le **cycle du carbone**, grâce à la flore et à l'action des micro-organismes dont ils sont le support. Ils ont une capacité de stockage du carbone sous forme de matière organique qui peut participer à l'atténuation du changement climatique (les forêts et les prairies sont des puits de carbone car ils le stockent sous forme organique) : c'est ce que met en avant **l'initiative 4/1000**.

---

*« 4 pour 1000 » un programme de recherche international sur la séquestration du carbone dans les sols*

*Le programme 4 pour 1000 a pour objectif d'améliorer les stocks de matière organique des sols de 4/1000 par an. Une augmentation relative de 4 pour mille par an des stocks de matières organiques des sols suffirait à compenser l'ensemble des émissions de gaz à effet de serre de la planète (source : agriculture.gouv.fr)*

---

- Les sols participent également au **cycle de l'azote et des autres éléments** (phosphore, potassium, ...), et au recyclage des déchets par épandage.

Les sols sont le support de toute la vie et de la biodiversité terrestre et les espèces sont dépendantes de la qualité du sol et de ce que le sol produit (flore, faune) pour se développer.

- Les sols ont un rôle majeur dans la **production d'énergie**, en particulier par le biais de l'utilisation de la biomasse, et pour la transition énergétique avec le développement des énergies renouvelables (méthanisation, solaire, éolien).

- Les sols produisent d'autres services écosystémiques que l'on peut qualifier de **culturels** tels que les paysages, la mémoire, l'art, la spiritualité.

Il faut noter que les services rendus par les terres agricoles ne sont pas positifs pour tous les types de production. En effet, la plupart des pratiques de l'agriculture intensive sont défavorables à l'environnement et à la biodiversité<sup>3</sup> : les labours répétés, l'utilisation de pesticides, la fertilisation, la maîtrise de l'eau (drainage ou irrigation), les monocultures ou

---

<sup>3</sup>Xavier Le Roux, Robert Barbault, Jacques Baudry, Françoise Burel, Isabelle Doussan, et al.. Agriculture et biodiversité. Valoriser les synergies. 113 p., 2008, Expertises Collectives.



cultures peu variées, la synchronisation des pratiques, la simplification des paysages (suppression ou réduction des zones boisées, prairies, haies, bords de champs) ont de forts impacts négatifs sur la biodiversité et l'équilibre des cycles écologiques des espèces végétales et animales.

Le département de l'**Eure** est un département à dominance agricole, avec dans sa partie est majoritairement des grandes cultures (céréales) et dans sa partie ouest, plus de prairies même si celles-ci ont tendance à régresser. L'Eure subit la pression foncière des métropoles régionales Caen et Rouen, et de la région parisienne, car l'Eure est un département limitrophe des Yvelines et du Val d'Oise.

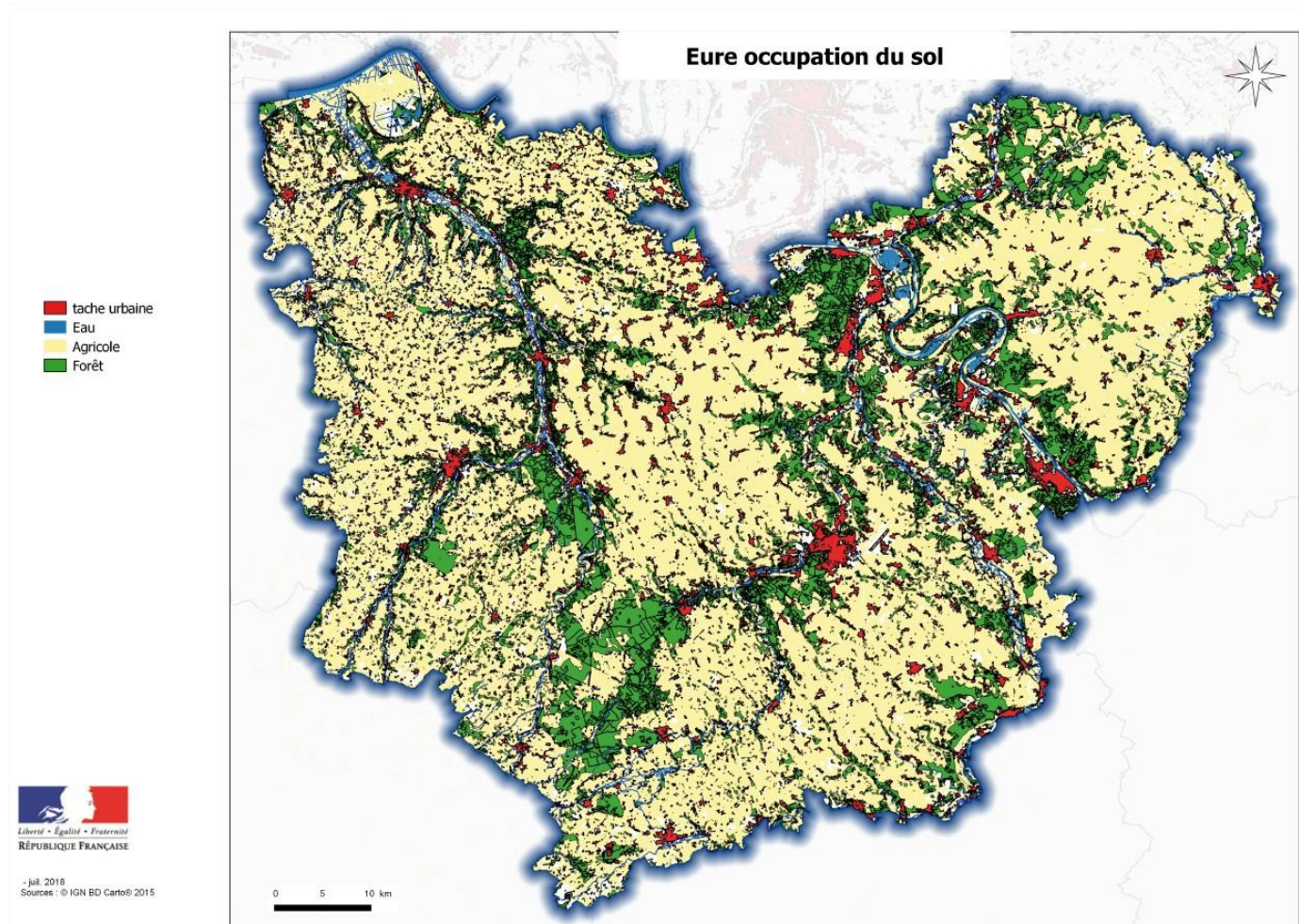


Figure 2 : Eure carte d'occupation du sol

Commentaire de la figure 2 : la carte montre la grande prédominance des terres agricoles dans l'Eure, une dissémination des tâches urbaines : les villages, et l'absence de grande métropole.

L'occupation du sol dans l'Eure est répartie de la façon suivante<sup>4</sup> :

- sols artificialisés : 9%
- sols agricoles : 64%

<sup>4</sup> DRAAF – SRISE de Normandie Agreste Normandie - analyse juin 2017 : reprise de l'artificialisation des sols agricoles. [document électronique] [http://draaf.normandie.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/20170616-OSCOM-JUIN-2017\\_cle8b2ca9.pdf](http://draaf.normandie.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/20170616-OSCOM-JUIN-2017_cle8b2ca9.pdf)

- sols boisés, naturels ou eau : 27%

Son taux d'artificialisation était de 8.37% en 2009 et 8.97% en 2015, soit un taux d'évolution de +7.2%.

La consommation des terres agricoles est un sujet important pour la DDTM qui est au carrefour des politiques publiques qui intéressent l'urbanisme et l'agriculture.

Après avoir appréhender le sujet de la préservation des espaces agricoles, forestiers et naturels, et présenter les caractéristiques du département de l'Eure, intéressons-nous à la structure de la DDTM, aux politiques publiques et à la législation qui concernent le foncier agricole.

## 1-2. La DDTM : la direction interministérielle qui porte les politiques publiques de préservation du foncier agricole, des forêts et des espaces naturels

### 1-2-1. Politiques publiques et réglementation du foncier agricole

La direction départementale des territoires et de la mer de l'Eure (DDTM 27) est une direction départementale interministérielle, placée sous l'autorité directe du préfet de l'Eure.

Les directions départementales des territoires sont des directions interministérielles issues de la fusion dans chaque département en 2010, des directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF), des directions départementales de l'équipement (DDE), du service environnement de la préfecture, et pour les départements littoraux, de la direction des affaires maritimes.

Les agents qui travaillent à la DDTM 27 sont rattachés à différents ministères :

- Ministère de la transition écologique et solidaire (MTES)
- Ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA)
- Ministère de la cohésion des territoires (MCT)
- Ministère de l'intérieur
- Ministère de l'économie et des finances

Les politiques publiques mises en œuvre par la DDTM 27 relèvent de nombreux domaines : agriculture, environnement, développement durable, aménagement du territoire, logement, mais également prévention des risques et gestion de crise (voir annexe 1 : les services de la DDTM)

La DDTM 27 est notamment en charge de la mise en œuvre de politiques publiques qui concernent le foncier, et assure le respect la réglementation dans ce domaine. Son champ d'action s'articule notamment autour des axes suivants :

#### a) urbanisme et planification

- En matière d'urbanisme et de planification, la DDTM instruit des **autorisations d'urbanisme** si cette instruction relève de la compétence des services de l'Etat. C'est le cas lorsque la commune n'a pas de document d'urbanisme et est sous le régime du règlement national d'urbanisme (RNU). La loi Alur du 24 mars 2014 a mis fin au 1<sup>er</sup> juillet 2015 à la mise à disposition gratuite des services de l'Etat pour l'instruction des

autorisations d'urbanisme dans les communes appartenant à des EPCI de plus de 10 000 habitants. La DDTM instruit encore les autorisations d'urbanisme pour les communes de moins de 10 000 habitants ne faisant pas partie d'un EPCI de plus de 10 000 habitants et également les autorisations d'urbanisme qui concernent un projet réalisé pour le compte de l'Etat ou d'un établissement public.

La DDTM accompagne également les communes dans **l'élaboration ou la révision des documents d'urbanisme** : carte communale, plan local d'urbanisme (PLU), plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI), schéma de cohérence territoriale (SCoT).

Dans ce cadre, elle élabore un **porter à connaissance** (PAC) qui rassemble les informations réglementaires concernant la procédure et les données et études dont l'État dispose sur le territoire pour tous les domaines concernés. Ce document est obligatoire et remis au début de la période d'élaboration du document d'urbanisme.

La DDTM élabore également une **note d'enjeux** pour attirer l'attention de la collectivité locale sur les points de vigilance concernant le territoire. Ce document n'est pas obligatoire mais il accompagne l'élaboration du document d'urbanisme.

A l'issue de la procédure, la DDTM rend **l'avis de l'Etat** sur le document d'urbanisme, avec des recommandations qui peuvent être prises en compte par la collectivité locale. La dernière étape réalisée par les services de la DDTM pour le préfet est le **contrôle de légalité** qui consiste à vérifier que le document est conforme à la législation.

La DDTM est également présente auprès des collectivités locales pour du **conseil et de l'expertise réglementaire**, et assure une présence aux réunions et ateliers concernant l'urbanisme et le développement des territoires.

La DDTM préside la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF), et elle est le rapporteur de la commission départementale d'aménagement commerciale (CDAC).

#### FOCUS : La CDPENAF

La commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers a été instituée par la loi n°2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir de l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAAF), en remplacement de la commission départementale de consommation des espaces agricoles (CDCEA), avec pour objectif de préserver les espaces agricoles, forestiers et naturels.

Cette commission peut être consultée sur toute question relative à la réduction des surfaces naturelles, forestières et à vocation ou à usage agricole et sur les moyens de contribuer à la limitation de la consommation des espaces naturels, forestiers et à vocation ou à usage agricole. Elle émet, dans les conditions définies par le code de l'urbanisme, un avis sur l'opportunité, au regard de l'objectif de préservation des terres naturelles, agricoles ou forestières, de certaines procédures ou autorisations d'urbanisme. (Article L112-1-1 CRPM).

Elle est présidée par le préfet du département, et elle est composée d'un représentant pour chacune des structures suivantes : DDTM, conseil départemental, EPCI pourvu d'un SCoT,



conservatoire des espaces naturels, chambre des notaires, chambre d'agriculture, SAFER, coopératives agricoles, propriétaires forestiers, fédération départementale de la chasse, géomètres experts, trois syndicats agricoles, deux associations de protection de l'environnement et deux maires de communes.

Elle rend un avis sur les SCoT, les PLU et les cartes communales (si pas de SCoT) et certaines autorisations d'urbanisme ; son avis est consultatif (avis simple), sauf dans deux cas où son avis est conforme, c'est-à-dire contraignant : pour le changement de situation d'un bâtiment d'intérêt architectural ou patrimonial répertorié dans un PLU, et pour autoriser une habitation hors des parties urbanisées d'une commune soumise au règlement national d'urbanisme (RNU).

## b) contrôle des structures agricoles

- En matière de foncier agricole, la DDTM est en charge du **contrôle des structures agricoles**, elle instruit dans ce cadre pour le préfet de région les dossiers de demande d'**autorisation d'exploiter** et de déclarations d'exploiter une terre agricole. Les autorisations d'exploiter sont délivrées suivant le schéma directeur régional des exploitations agricoles (SDREA).

L'autorisation d'exploiter une terre agricole est une autorisation administrative nécessaire à l'exploitation d'une parcelle, sans lien avec le droit de propriété ou le contrat de location qui concerne cette parcelle.

Il existe des cas de dérogation à l'obligation d'avoir une autorisation d'exploiter, soit que les critères soient en dessous du seuil de contrôle, soit qu'une déclaration suffise.

Le SDREA détermine les orientations de la politique régionale en matière d'agriculture, et fixe les critères d'appréciation de l'intérêt économique et environnemental de la demande, l'ordre de priorité donné aux demandes et le seuil de contrôle (dans l'Eure 70 hectares).

### *SDREA Haute-Normandie*

#### *Article 3 : ordre de priorité*

*Les autorisations d'exploiter sont délivrées selon un ordre de priorité établi en prenant en compte :*

*- La nature de l'opération, au regard des objectifs du contrôle des structures et des orientations définies par le présent schéma ;*

*- L'intérêt économique et environnemental de l'opération, selon les critères tels que définis à l'article 5.*

*(...) les priorités sont définies comme suit :*

*1/ Installation aidée dans la limite après reprise de 1.5 fois le seuil de viabilité*

*2/ Maintien et consolidation d'une exploitation existante (...) dans la limite après reprise de 1.5 fois le seuil de viabilité*

Les demandes d'autorisation d'exploiter une terre agricole font l'objet d'un avis de la commission départementale d'orientation agricole (CDOA) qui est présidée par le préfet de région, représenté par la DDTM. L'autorisation est ensuite délivrée par le préfet de région.

Il faut noter que depuis la loi n°2014-1170 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014 (LAAAF), une demande d'autorisation d'exploiter ne peut être refusée que dans 4 cas ; spécialement, conformément aux dispositions de l'article L331-3-1 du code rural et de la pêche maritime (CRPM), elle ne peut être refusée s'il n'y a aucune autre candidature, c'est-à-dire aucune autre demande d'autorisation d'exploiter pour la même parcelle agricole, ni de preneur en place.

Le contrôle des structures agricoles est une politique publique de gestion du foncier agricole, elle est sans effet sur la préservation des terres agricoles car elle concerne des terres agricoles qui ne changent pas de destination ; néanmoins elle est mise en œuvre par la DDTM, et génère des données et des décisions concernant le foncier agricole.

On évaluera la possibilité de la prendre en compte dans le cadre de l'observatoire du foncier de la DDTM.

c) un partenaire incontournable dans le domaine du foncier agricole : la SAFER

Le dispositif législatif régissant le foncier agricole organise notamment la location (baux ruraux) et la vente des terres agricoles. Dans ce cadre, les **SAFER** sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural, sont chargées de l'aménagement de l'espace rural. Les SAFER sont des acteurs essentiels dans la gestion du foncier agricole, même si des montages juridiques permettent la création de sociétés dont la cession des parts échappe aux SAFER, si la cession ne concerne pas la totalité des parts sociales.

#### ***Qu'est-ce qu'une Safer ?***

*Une Safer est une société anonyme, sans but lucratif, avec des missions d'intérêt général, sous tutelle des ministères de l'Agriculture et des Finances.*

#### ***Les trois grandes missions d'une Safer***

- *dynamiser l'agriculture et les espaces forestiers, favoriser l'installation des jeunes ;*
- *protéger l'environnement, les paysages et les ressources naturelles ;*
- *accompagner le développement de l'économie locale.*

#### ***Comment les Safer protègent-elles les terres agricoles et l'environnement ?***

*Les principales actions de la Safer sont les études foncières et des actions d'achat, de vente, ainsi que de la gestion de biens agricoles, forestiers et ruraux.*

#### ***Quels sont ses moyens ?***

- *L'attribution de biens agricoles, l'acquisition amiable et, éventuellement, le droit de préemption.*
- *L'entretien des terres : la gestion temporaire (convention de mise à disposition - CMD), l'intermédiation locative et la convention d'occupation provisoire et précaire (COPP).*

*(Source : [www.safer.fr](http://www.safer.fr))*

Il faut noter que lorsque l'attribution d'une parcelle est faite par la SAFER, l'avis favorable donné à la rétrocession par le commissaire du Gouvernement représentant le ministre chargé de l'agriculture tient lieu d'autorisation. (art L331-2 CRPM) : dans ce cas, la demande d'autorisation d'exploiter n'a pas à être déposée auprès de la DDTM.

## 1-2-2. La législation relative à la préservation des espaces agricoles, forestiers et naturels

La prise de conscience des pouvoirs publics concernant la préservation des espaces agricoles, forestiers et naturels s'est concrétisée dans la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat dite « loi Defferre » qui a notamment inséré dans le code de l'urbanisme l'article L110 :

---

*Article L110 du code de l'urbanisme créé par la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 - art. 35 JORF 9 JANVIER 1983*

*Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, **de gérer le sol de façon économe, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages** et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace.*

---

Plusieurs lois ont par la suite traité du problème de la préservation des espaces agricoles, forestiers et naturels :

La loi n°99-574 du 9 juillet 1999 a introduit les « zones agricoles protégées » ayant pour but de protéger les espaces agricoles et forestiers présentant un intérêt par leur production ou leur localisation géographique.

La loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain dite loi SRU, a redéfini les documents d'urbanisme : le schéma directeur est devenu le schéma de cohérence territoriale (SCoT) et le plan local d'urbanisme (PLU) a remplacé le plan d'occupation des sols (POS), et les a destinés à « *assurer 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* » (art 1 Loi 2000-1208 du 13 décembre 2000).

La loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 relative à l'urbanisme et l'habitat a modulé certains éléments mis en place par la loi SRU, sans en changer l'orientation.

La loi n°2005-157 du 3 février 2005 relative au développement des territoires ruraux a créé les « périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et

naturels périurbains » (PAEN).

La loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dites lois « Grenelle I et Grenelle II » ont repris les orientations existantes en matière de préservation des espaces agricoles, forestiers et naturels, en demandant aux collectivités territoriales de fixer des objectifs chiffrés, et institué la « trame verte et bleue » qui consiste à assurer une continuité territoriale entre les espaces naturels.

La loi n°2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche a fixé dans l'exposé de ses motifs un objectif de réduction de moitié du rythme d'artificialisation des terres agricoles et créé les commissions départementales de la consommation des espaces agricoles (CDCEA) et l'observatoire national de la consommation des espaces agricoles (ONCEA)

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi ALUR) a intégré aux SCoT et aux PLU une analyse des possibilités de densification urbaine, une analyse de la consommation d'espace sur les 10 années passées et un objectif chiffré de modération de la consommation des espaces pour l'artificialisation.

La loi n°2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir de l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAAF) a posé le principe de compensation agricole et transformé la CDCEA en commission départementale de préservation des espaces naturels agricoles et forestiers (CDPENAF) et l'ONCEA en observatoire des espaces naturels agricoles et forestiers (OENAF)

La loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « loi NOTRe » a mis en place le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), document de planification à l'échelle régionale qui doit prendre en compte la préservation de la biodiversité et le maintien ou le rétablissement des continuités écologiques.

Après avoir vu les principales lois intéressant la préservation des espaces agricoles, je vais détailler la demande de la DDTM sur le sujet.

### 1-2-3. Les attentes de la DDTM

La DDTM est intéressée par une étude concernant la consommation du foncier agricole et souhaite développer un observatoire du foncier répondant à ses besoins internes. Le sujet de cette étude s'articule en deux points qui sont les suivants :

- a) Le recensement des institutions et outils sur la consommation du foncier agricole et la définition d'une doctrine foncière interministérielle à l'échelle du département

Il s'agit de faire un état des lieux des acteurs qui agissent dans le domaine de la préservation des espaces agricoles, et des outils utilisés pour évaluer la consommation des espaces, au sein de la DDTM et auprès des principaux partenaires dans le domaine du foncier.

L'élaboration d'une doctrine foncière consiste à définir les principes toujours applicables dans le domaine de préservation du foncier agricole, afin de faciliter l'instruction des dossiers et d'assurer la cohérence des décisions et des avis rendus quel que soit le service de la DDTM dont ils émanent ; le but est d'avoir une ligne unique de décision.

#### b) La production d'un outil intégrateur

La DDTM souhaite s'équiper d'un outil de connaissance de la consommation foncière, sous la forme d'un observatoire qui compile les données concernant les espaces agricoles, forestiers et naturels, et le développement de la zone urbanisée avec un rendu cartographique par territoire. L'objectif est également de pouvoir faire l'historique des consommations, par exemple sur une période de 10 ans, car c'est une donnée demandée dans les documents d'urbanisme. Le but est de disposer de données internes propres à la DDTM, pour apprécier ceux rendus par les bureaux d'études qui réalisent les documents d'urbanisme.

La priorité est d'avoir un résultat à l'échelle d'un EPCI, et ensuite d'améliorer la précision à l'échelle de la commune. Le zonage des documents d'urbanisme fait également partie des informations devant figurer dans l'observatoire du foncier.

Dans un deuxième temps, l'observatoire du foncier pourrait être complété avec des données hors consommation foncière telles que des données d'habitat (logements sociaux), des données sur les zones protégées, des données sur les surfaces faisant l'objet de compensation, ou toute autre donnée foncière ou liée à un territoire.

### 1-3. Méthode

Pour répondre à la commande de la DDTM, il a en premier lieu été nécessaire de s'approprier la problématique de la consommation du foncier agricole, qui n'est pas un sujet familier pour qui ne travaille pas dans le domaine de l'urbanisme ou dans le domaine agricole.

Dans le but de récolter des informations sur le foncier agricole et sa préservation, plusieurs moyens ont été utilisés : recherche d'informations documentaires pertinentes, réalisation d'entretiens avec des agents des différents services de la DDTM, et avec certains partenaires publics ou privés, participation à des conférences et des réunions s'intéressant au foncier agricole et consultation d'avis et décisions sur le foncier agricole émanant de la DDTM.

#### 1-3-1. Entretiens, réunions, conférences :

Des entretiens ont été menés avec des agents des différents services de la DDTM pour connaître leurs missions, et le lien avec le foncier et la préservation du foncier agricole. Le but était de pouvoir répondre aux questions suivantes :

- est ce que leurs missions les amènent à mettre en œuvre la politique publique de préservation du foncier agricole ? Prennent-ils des décisions dans ce domaine ?
- Concernant l'observatoire du foncier : est-ce que le service collecte ou produit des données sur le foncier ? Est-ce que le service utilise un logiciel spécifique concernant le foncier ? Est-ce que le service est

intéressé par l'observatoire, a-t-il des données à y faire figurer ?

Dans le même ordre d'idée, des entretiens ont été réalisés avec des acteurs extérieurs à la DDTM : une juriste d'un syndicat agricole, un juriste de la Chambre d'Agriculture, un chef du service urbanisme et planification d'un EPCI, un agent du bureau foncier de la DGPE.

Deux événements de la SAFER Normandie ont été suivis : une conférence sur le foncier organisée à l'occasion de l'assemblée générale 2018, et un comité technique départemental de la SAFER (CTD).

J'ai pu également assister à une CDPENAF (commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers) à l'ordre du jour de laquelle figuraient des dossiers de documents d'urbanisme, des demandes individuelles de construction et une auto-saisine au sujet d'un parc solaire photovoltaïque.

### 1-3-2. Utilisations des données et décisions concernant le foncier de la DDTM

Pour acquérir une culture sur le sujet, et ensuite pour connaître et comprendre les orientations suivies par la DDTM et celles des partenaires dans la gestion du foncier agricole, j'ai consulté plusieurs sources de données dont les principales sont issues de :

- la recherche documentaire sur le foncier agricole, la consommation du foncier et l'artificialisation des terres ;
- les comptes-rendus de réunions : CDPENAF, CDAC, CDOA et décisions du préfet de région sur les demandes d'autorisation d'exploiter.

### 1-3-3. Observatoires du foncier développés par d'autres structures

Des rencontres avec différents partenaires ont été organisées pour connaître ce qui existe déjà, et ce qu'il serait possible d'utiliser à la DDTM 27. Quatre structures différentes ayant développé un observatoire du foncier ont été rencontrées :

- la SAFER qui a deux outils différents, Vigifoncier et Vigisol
- l'établissement public foncier de Normandie (EPFN) qui a développé un observatoire foncier : le mode d'occupation du sol ou MOS
- la direction régionale de l'alimentation de l'agriculture et de la forêt de Normandie (DRAAF) qui a créé un observatoire du foncier : l'observatoire des sols à l'échelle communale ou OSCOM
- la direction départementale des territoires du Loir et Cher (DDT 41) qui a mis au point un observatoire du foncier.

Ces rencontres ont permis de réaliser une étude comparative des observatoires présentée au 2-2-2.

## 2- Résultats et discussion

Dans cette deuxième partie, je vais présenter les éléments issus des entretiens réalisés concernant le foncier agricole et l'étude comparative des observatoires du foncier, afin de répondre à la commande de la DDTM sur la préservation des espaces agricoles.

### 2-1. Les institutions, les outils, la doctrine interministérielle

#### 2-1-1. Le foncier à la DDTM 27

##### a) Les services : missions, décisions, outils

Un entretien a été réalisé avec des agents des services ayant une mission en lien avec le foncier agricole, ou plus largement le foncier.

Une grille d'entretien portant sur le foncier agricole et l'intérêt que peut avoir l'observatoire du foncier de la DDTM 27 pour le service a été élaborée pour répondre aux principales questions sur le sujet, mais l'entretien était ouvert et non pas directif.

#### Canevas de la grille d'entretien

1- missions en lien avec le foncier / le foncier agricole

2- décisions prises dans le service en lien avec le foncier / le foncier agricole

3- données collectées ou créées en lien avec le foncier / le foncier agricole

4- outils utilisés

5- observatoire du foncier : attentes ou intérêts spécifiques du service

NB : cette grille ne représente que les points principaux sur lesquels une réponse était attendue, et non pas un plan pour le déroulement de l'entretien.

#### - Le service Eau Biodiversité Forêt (SEBF)

L'entretien avec le chef de service a porté sur les missions du SEBF s'intéressant aux espaces agricoles, forestiers et naturels.

Le SEBF étant le service dont les missions portent sur les forêts et les espaces naturels, je vais exposer son champ d'action et les moyens de protection de ces espaces, mais le sujet de l'étude concerne plus spécifiquement les espaces agricoles, aussi toute la réglementation, les politiques publiques et les leviers d'action concernant la préservation de ces espaces forestiers et naturels ne seront pas détaillés ici.

- Concernant le domaine « Eau », il n'y a pas de lien direct avec le foncier agricole, mais il est nécessaire de prendre en compte que le sol est un acteur à part

entière dans l'écoulement de l'eau. En fonction de la qualité du sol sur lequel tombent les précipitations ou passent les crues, les impacts seront plus ou moins importants. Le SEBF accompagne les collectivités dans la renaturation des berges fluviales, et le développement de l'hydraulique douce qui sert à diminuer l'impact des inondations : création ou préservation de bandes enherbées, haies, talus, fossés, mares.

- Le SEBF est chargé de mettre en œuvre les politiques publiques concernant **la forêt** qui visent à préserver les surfaces et améliorer la qualité des boisements ; l'Eure est le département le plus boisé de Normandie, avec 12 000 hectares de forêts. Le SEBF incite à une gestion durable des forêts avec la mise en place de plans simples de gestion.

Le SEBF incite les collectivités territoriales à qualifier les zones boisées en « espace boisé classé » (EBC) dans les documents d'urbanisme, car les EBC ne peuvent pas subir de défrichement ni de changement d'usage.

---

*Article L130-1 du code de l'urbanisme*

*Les plans locaux d'urbanisme peuvent classer comme espaces boisés, les bois, forêts, parcs à conserver, à protéger ou à créer, qu'ils relèvent ou non du régime forestier, enclos ou non, attenant ou non à des habitations. Ce classement peut s'appliquer également à des arbres isolés, des haies ou réseaux de haies, des plantations d'alignements.*

*Le classement interdit tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements.*

---

Le défrichement d'une parcelle boisée est soumise à autorisation ; après instruction de la demande, cette autorisation peut être délivrée par le SEBF, et est toujours assortie de conditions consistant en des travaux à réaliser tels que des actions sur des zones déjà forestières (replantation; régénération), des actions sur des zones non forestières : le boisement compensateur (consommation d'une zone forestière et reboisement sur un foncier agricole ou naturel), l'amélioration des peuplements pauvres sur une zone forestière existant ou autres travaux (voir annexe 2 : autorisation de défrichement).

Pour les **espaces naturels**, le SEBF est chargé de faire respecter la réglementation des espaces protégés et de favoriser le maintien de ceux qui ne sont pas protégés. On les classe en 3 catégories :

- Les espaces naturels protégés : les sites Natura 2000 ; ils sont au nombre de 18 dans l'Eure. Il s'agit surtout de vallées qui ont un intérêt important pour la biodiversité grâce à la présence d'eau. Les zones de protection sont définies par la réglementation européenne : la directive Habitats faune flore 92/43/CEE du 21 mai 1992 définit la liste des habitats rares à préserver, et la directive Oiseaux 2009/174/CE du 30 novembre 2009 définit la liste des espèces à



- protéger.
- Les espaces naturels sensibles (ENS) qui relèvent de la compétence des conseils départementaux ;
  - Les zones naturelles d'intérêt faunistique et floristique (ZNIEFF) : l'inventaire de ces zones est réalisé par la DREAL. Les ZNIEFF ne sont pas juridiquement protégées, mais une veille est assurée pour donner un avis si un projet voit le jour dans une telle zone, et pouvoir émettre des recommandations pour sa préservation.
  - Les espaces naturels non protégés qui représentent tous les autres espaces naturels : haies, bocages, mares, prairies permanentes...

Lors du développement d'un projet impactant une zone naturelle, la démarche « éviter – réduire – compenser » doit être mise en œuvre. C'est la loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature qui a introduit ce principe :

---

*Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature*

*Article 1 : La protection des espaces naturels et des paysages, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent et la protection des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent sont d'intérêt général (...)*

*Article 2 : (...) Un décret en Conseil d'Etat (...) fixe notamment (...) le contenu de l'étude d'impact qui comprend au minimum une analyse de l'état initial du site et de son environnement, l'étude des modifications que le projet y engendrerait et les mesures envisagées pour **supprimer, réduire et si possible, compenser** les conséquences dommageables pour l'environnement ;*

---

Après avoir pris en compte les possibilités d'éviter et de réduire les conséquences, il demandé de mettre en place des mesures compensatoires environnementales, qui sont en grande partie surfaciques : la compensation consiste à établir dans une autre zone une surface à valeur environnementale équivalente. Ces mesures font l'objet d'un enregistrement dans **un observatoire régional des mesures compensatoires environnementales**. Cet outil développé par la DREAL de Normandie est le registre de compensation environnementale de Normandie (RCE). Un observatoire national « GeoMCE » est en développement.

Les avis et décisions pris concernent les espaces naturels protégés (instruction des évaluations d'incidences liées à un projet) et également les forêts par les autorisations de coupe de bois lorsque cette coupe est soumise à autorisation (absence d'un plan simple de gestion) et les autorisations de défrichement.

Les avis et décisions rendus au titre de la loi sur l'eau concernent non pas les espaces agricoles, forestiers ou naturels, mais les zones urbanisées ou à urbaniser.

Les données collectées par le SEBF dans son champ d'action sont versées au système d'information géographique de la DDTM (SIG).

Le SEBF pourrait être intéressé pour faire figurer dans l'observatoire du foncier de la DDTM 27 les zones protégées et les ZNIEFF, les zones de mesures compensatoires environnementales et les zones ouvertes à l'urbanisation, pour anticiper les enjeux relatifs à l'eau et aux espaces naturels dans le cadre de la trame verte et bleue.

La préservation du foncier agricole n'est pas une politique publique mise en œuvre par le SEBF ; en revanche, la préservation des espaces naturels et des forêts est au centre de leurs missions ; c'est le fondement des avis et les décisions rendus. Le SEBF utilise un observatoire géomatique pour l'enregistrement des mesures compensatoires environnementales.

#### - Le service économie agricole et territoires ruraux (SEATR) :

Les entretiens avec le chef de service et avec le chef de l'unité « structures, installations et gestion des exploitations agricoles », ont porté sur les missions du SEATR s'intéressant au foncier agricole ; j'ai pu également consulter deux comptes-rendus de CDOA où des dossiers en concurrence ont été présentés pour des demandes d'autorisations d'exploiter une terre agricole.

Le SEATR est en charge du **contrôle des structures agricoles**, détaillé au 1.2.1 : il instruit les demandes d'autorisations d'exploiter selon les critères du SDREA (schéma directeur régional des exploitations agricoles) pour les présenter devant la CDOA (commission départementale d'orientation agricole) qui délivre un avis favorable ou défavorable. La décision est prise par le préfet de région.

Dans l'Eure, on peut noter qu'il n'y a pas de concurrence entre les dossiers lorsqu'une demande d'autorisation d'exploiter est déposée : en 2017, sur 315 demandes d'autorisations d'exploiter, il y a eu 5 situations de concurrence : la CDOA n'a que rarement l'occasion de rendre un avis sur les demandes d'autorisation d'exploiter.

Le SEATR génère ou utilise beaucoup de données liées aux aides versées aux agriculteurs par la politique agricole commune (PAC). Il existe un outil national « ISIS » qui est un outil complexe d'instruction de la PAC pour le 1<sup>er</sup> pilier (soutien des marchés et des revenus agricoles). ISIS comporte des bases de données dont des données graphiques. Le registre parcellaire graphique (RPG) est la base de données géographiques contenant les données graphiques des parcelles (depuis 2015) et îlots (éditions 2014 et antérieures) munis de leur culture principale. Le RPG est utilisé par la plupart des observatoires du foncier pour les informations sur les parcelles agricoles. Il faut noter que le RPG ne donne pas d'information sur les parcelles cultivées ne faisant pas l'objet d'aides du 1<sup>er</sup> pilier de la PAC telles que la viticulture, le maraichage et l'arboriculture : il est nécessaire de trouver d'autres bases de données pour récolter des informations sur ces productions hors aides de la PAC. Les parcelles pouvant faire l'objet d'aide de la PAC, mais pour lesquelles la demande n'a pas été faite échappent également au recensement du RPG.

Un autre outil de gestion est utilisé pour les aides versées au titre du 2<sup>ème</sup> pilier de la PAC (développement rural) : « OSIRIS », sans données graphiques ni géolocalisation.

Le SEATR a aussi deux autres bases de données : une base « individu agricole » comptant 10 000 entrées, qui peut être croisée avec la base de données des parcelles

agricoles, et une base de données « contrôles » à usage interne à l'unité « missions transversales et contrôles »

Le SEATR a deux principales demandes concernant l'observatoire du foncier agricole :

- **Faire figurer pour une parcelle agricole le détenteur de l'autorisation d'exploiter** ; la difficulté est que les autorisations d'exploiter sont enregistrées dans une base ancienne et non mise à jour (logiciel ACCESS version 2000) sans harmonisation des critères de saisie : on peut trouver dans la base plusieurs parcelles pour un exploitant, avec une saisie informatique unique. Le but serait de vérifier que celui qui exploite la parcelle est celui qui a l'autorisation d'exploiter.
- **Faire le lien entre les attributions de la SAFER et les dotations jeunes agriculteurs (DJA)** : il s'agit pour la DDTM de produire son propre classement entre ordre de priorité d'un exploitant selon les critères du SDREA et surfaces agricoles à attribuer, en vue de préparer le comité technique départemental de la SAFER (CTD) où la DDTM détient une voix pour le vote des attributions. Les informations concernant les surfaces à attribuer et les DJA existent mais ne sont pas croisées.

La faisabilité de ces deux demandes sera évaluée dans la partie 2.2 (observatoire du foncier de la DDTM 27).

Le SEATR assure le contrôle des structures agricoles, une politique publique de gestion du foncier agricole qui est sans effet sur la préservation des terres agricoles, mais qui génère néanmoins des données et des décisions concernant le foncier agricole. On évaluera la possibilité d'intégrer ces données à l'observatoire du foncier de la DDTM.

#### **- Le service Connaissance des Territoires, Sécurité Routière, Défense (SCTSRD)**

- Un entretien a eu lieu avec l'agent en charge des « **délaissées de l'État** ». Les parcelles délaissées de l'État sont des parcelles achetées par l'Etat pour un projet mais non utilisées dans l'aménagement. Ces parcelles doivent faire l'objet d'une décision d'inutilité et être rétrocédées. L'identification des parcelles se fait à partir d'un fichier du foncier de l'Etat (fichier foncier non anonymisé) : 2000 parcelles sont identifiées, et 1800 ne le sont pas encore ; les délaissées pourraient rentrer dans l'observatoire du foncier de la DDTM, la limite étant la vectorisation incomplète du cadastre dans l'Eure qui peut rendre difficile leur localisation précise.

- Un autre entretien a eu lieu avec la cheffe de l'**unité ASTer atelier de suivi des territoires**, au sujet des données liées au foncier disponibles ou collectées par ASTER et des différents observatoires du foncier existants. ASTer gère le système d'information géographique (SIG) de la DDTM 27.

Cette unité met à disposition des **données d'occupation du sol** disponibles au format SIG à la DDTM 27:

- Les **documents d'urbanisme** : en 2020 tous les documents d'urbanisme devront être numérisés et mise à disposition en SIG (système d'information

géographique). Depuis 2008, les documents d'urbanisme sont numérisés pour les collectivités territoriales, mais la numérisation est encore incomplète ; pourtant depuis 2016, tout document d'urbanisme doit être au format SIG et versé au Géoportail de l'urbanisme (GPU) mais le plus souvent ce n'est pas fait.

- La chambre de commerce et d'industrie de l'Eure détient une base de données « Baseco » qui recense les terrains en zones d'activités ; cette base est disponible après conventionnement, au format SIG et donne le foncier existant et disponible/réservé pour les activités économiques. La convention de mise à disposition n'a pas été renouvelée en 2018.

- Les **fichiers fonciers** sont des données mises à disposition par le CEREMA Nord Picardie. La DGFIP fournit la base fiscale cadastrale contenant toutes les parcelles et l'information bâti ou non, sans les bâtiments publics (non imposés). S'il existe du bâti, il y a l'information de date de la première construction et la date d'extension éventuelle, cela permet de mettre en évidence l'étalement urbain. Dans l'Eure, le cadastre n'est pas entièrement vectorisé. Lorsqu'il n'est pas vectorisé (pas de dessin précis) les parcelles sont carrées et de taille proportionnelle à la surface réelle. NB : Les Fichiers Majic sont les fichiers fonciers (ou tables ou couches) ; leur historique est 2009, 2011, 2013 puis tous les ans. Il existe également un fichier foncier « présumé public » des propriétés de l'État et des établissements publics, fourni par le CEREMA.

- La base **BD Forêt** est le fichier de l'IGN qui répertorie les forêts privées et publiques, avec le type d'essence. Elle sera mise à jour dans l'Eure en 2018. L'IGN est un établissement public, le MTES met à disposition de ses agents les données de l'IGN grâce à un partenariat.

- Les données de **photo-interprétation** : l'IGN fournit des photos aériennes années 2000, 2005, 2009, 2012, 2015 ; l'année 1947 est également disponible en téléchargement.

- les données concernant les **espaces naturels** : la DREAL permet le téléchargement des zones identifiées et liées à une réglementation « espaces naturels » (ZNIEEF, Natura 2000) ; les documents d'urbanisme les font également figurer dans leur cartographie.

- **Corine Land Cover** est une cartographie d'occupation du sol, développée au niveau européen. La précision est de 1 hectare, elle permet de mettre en évidence des différences sur des surfaces supérieures à 1 hectare. Elle définit également une catégorisation de l'occupation du sol qui est utilisée par l'OSCOM.

L'unité ASTer n'a pas d'attente concernant l'observatoire du foncier de la DDTM, mais sera associée à son développement car les géomaticiens détenant les compétences particulières pour coder travaillent dans l'unité ASTer.

Les parcelles délaissées de l'Etat pourraient figurer dans l'observatoire du foncier de la DDTM, sous réserve de la vectorisation complète du cadastre dans l'Eure.

### - Le service Habitat Logement Ville (SHLV)

L'entretien la cheffe de service et l'agent en charge de la gestion du foncier de l'État, a porté sur les missions du SHLV en lien avec le foncier. Le SHLV intervient sur le foncier dans le cadre de la **gestion du foncier de l'État** et des personnes publiques (SNCF, établissements de santé, etc.) mais uniquement pour la mise à disposition de terrains constructibles : la décision de consommation du foncier agricole (s'il y en a une) a été prise avant que le dossier n'arrive au SHLV.

Le service pourrait être intéressé par l'intégration dans l'observatoire du foncier de la DDTM 27 des logements sociaux, pour connaître la tendance générale à l'échelle d'une commune, d'un EPCI ou du département.

### - Le service prévention des risques et aménagement du territoire (SPRAT)

L'entretien avec la cheffe de service portant sur les missions du service en lien avec le foncier. Le SPRAT a deux unités qui gèrent les documents d'urbanisme et de planification. C'est pour cette raison que le SPRAT est maître d'œuvre dans la conception et la réalisation de l'observatoire du foncier de la DDTM 27 : les données de consommation d'espace seront utilisées pour l'instruction des dossiers.

Le SPRAT est le service spécialisé dans la planification et les documents d'urbanisme.

- l'unité gestion de l'espace (GE) est en charge du suivi de la procédure de réalisation des **SCoT** (schéma de cohérence territoriale) : elle élabore le porter à connaissance, la note d'enjeux et rend l'avis de l'Etat, comme détaillé au 1-2-1. Elle participe aux réunions et ateliers sur le sujet, conseille les collectivités et leur assure une expertise réglementaire. Les SCoT sont élaborés par les EPCI, ils détaillent les objectifs et les cadres de développement choisis pour le territoire.

Cette unité est également en charge de l'animation de la **CDPENAF** : cette commission se réunit tous les 2 mois, les dossiers sont constitués si la demande concerne la consommation d'espaces agricoles, naturels ou forêts. Si la commune a un document d'urbanisme (carte communale, PLU, PLUI) les zones d'urbanisation sont déjà définies et les demandes de permis de construire sont instruites par l'autorité compétente (commune ou EPCI) sans avoir besoin de passer en CDPENAF (voir *focus CDPENAF* au 1-2-1.a).

La cheffe de l'unité est également rapporteur de la **commission départementale d'aménagement commercial** (CDAC) : la création d'une surface de vente de plus de 1000m<sup>2</sup> nécessite une autorisation administrative délivrée par le préfet et sur laquelle la CDAC rend un avis.

- l'unité planification urbaine et rurale est en charge du **suivi des documents d'urbanisme** (PLU, PLUI et carte communale), et rend l'avis de l'État en tant que personne publique associée ; elle est également chargée de l'animation de la filière planification urbaine dans le département avec les délégations territoriales (DT)

Le SPRAT est le service à l'origine de la demande et du développement d'un observatoire du foncier, car la politique publique de préservation des espaces agricoles forestiers et naturels est au cœur de ses préoccupations en matière d'urbanisme et de planification. Le service a besoin

de données fiables sur l'historique et l'évolution de la consommation pour les dossiers sans dépendre des chiffres des bureaux d'études. Cet observatoire est également nécessaire pour suivre les tendances de consommation du foncier, alerter, et mettre en œuvre des dispositifs qui ralentiront ou mettront fin à cette consommation. Les données à faire figurer dans l'observatoire doivent permettre de connaître les tendances à l'échelle d'un EPCI.

### - Le service appui et conseil aux territoires (SACT)

L'entretien avec la cheffe du service a porté sur les missions du SACT en lien avec le foncier ; l'action de ce service est complémentaire de celle du SPRAT.

Le SACT est le service spécialisé dans le droit du sol qui concerne les autorisations d'urbanisme (permis de construire, certificat d'urbanisme).

- l'unité aménagement territorial durable applique le **droit des sols** c'est-à-dire qu'elle est en charge de la délivrance des permis de construire pour les communes ne disposant pas de document d'urbanisme (ces communes sont soumises au règlement national d'urbanisme RNU) ; il y a une difficulté pour définir la partie actuellement urbanisée (PAU) où les constructions nouvelles sont possibles, cela fait d'ailleurs l'objet de la recherche d'une « doctrine » pour déterminer la PAU de façon harmonisée ; le SACT échange avec le SPRAT à ce sujet pour que les instructeurs puissent avoir les mêmes références concernant la PAU. Cette unité anime la filière regroupant tous les services instructeurs du département.

- les délégations territoriales (DT) sont le relais de la DDTM sur le territoire auprès des collectivités locales ; elles sont en charge de l'instruction des demandes de permis de construire, elles aident les collectivités pour la réalisation des documents d'urbanisme, en lien avec les services-métier du siège, le SPRAT et le SACT.

La préservation du foncier agricole est une politique publique mise en œuvre par les agents du SACT et relayée auprès des acteurs locaux ; les attentes du SACT concernant l'observatoire du foncier de la DDTM sont les mêmes que celles du SPRAT, notamment concernant les zonages des documents d'urbanisme, et éventuellement en plus la définition de la PAU des communes sans document d'urbanisme.

### - La direction :

L'entretien avec un cadre de direction a porté sur le foncier, la consommation du foncier agricole et l'artificialisation des surfaces. Ayant travaillé précédemment à la sous-direction en charge du foncier de la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) au MAA, il a une vision très approfondie de la problématique de la préservation des espaces agricoles, forestiers et naturels.

Il faut spécialement relever que la consommation du foncier agricole confronte des intérêts divergents : il y a antagonisme entre l'intérêt général - qui tend à conserver les surfaces non-artificialisées pour les services qu'elles rendent -, les intérêts propres des communes - qui souhaitent développer le logement et l'activité économique sur leur territoire -, et ceux des propriétaires des terres (qui sont souvent les agriculteurs eux-

mêmes) - qui s'enrichissent en vendant une terre agricole pour un terrain constructible.

Il faut noter également que la compétence en matière d'urbanisme appartient aux maires des communes. La commune peut déléguer ou transférer ces compétences à l'EPCI dont elle est membre. Les élus locaux sont très attachés à ces compétences et les outils disponibles pour mettre en œuvre la politique publique de préservation du foncier ne sont pas contraignants : pour la DDTM, il s'agit de relayer le message auprès des collectivités locales, et les convaincre de l'importance de la préservation du foncier agricole.

Il existe un observatoire national des espaces naturels agricoles et forestiers l'OENAF créé en 2015, géré par le bureau du foncier de la DGPE : il est au point mort depuis le changement de gouvernement, et n'a plus de présidence.

**Définitions :**

**Transfert de compétence :** les communes transfèrent leurs compétences au profit de l'EPCI qu'elles ont créé ; elles ne sont alors plus compétentes pour agir.

La compétence concernant les documents d'urbanisme (carte communale, PLU, PLUI) est souvent transférée par les communes à l'EPCI dont elles font partie.

**Délégation de compétence :** les communes délèguent l'exercice d'une compétence à l'EPCI par convention et pour une durée déterminée. *La délégation de compétence est un dispositif juridique qui prévoit l'exercice de tout ou une partie de compétence par un délégataire, au nom et pour le compte du délégant et sous la responsabilité et la surveillance de celui-ci.*

La compétence concernant les autorisations d'urbanisme (permis de construire, certificat d'urbanisme) est souvent déléguée par les communes à l'EPCI dont elles font partie pour le volet instruction des demandes. La décision d'autorisation ou de refus reste alors du ressort du maire de la commune.

(source : « Délégation de compétence et conférence territoriale d'action publique, de nouveaux outils au service de la coopération territoriale » Rapport n°16119-R de l'Inspection Générale de l'Administration – 2017)

**b) Les acteurs en lien avec l'urbanisme ou le monde agricole :**

Des entretiens ont été réalisés avec différents acteurs qui ont des missions ou des compétences en matière d'urbanisme ou dans le domaine agricole. Il s'agit de : une juriste d'un syndicat agricole, un juriste de la Chambre d'Agriculture, un chef du service urbanisme et planification d'un EPCI, un agent du bureau foncier de la DGPE.

Lors de chaque entretien, la préservation du foncier agricole a été abordée avec un regard critique et la même conclusion s'est imposée : tous les acteurs rencontrés sont sensibilisés à cette problématique, mais la réserve de surfaces pouvant être transformée en zone urbanisée est constituée majoritairement par le foncier agricole ; la compétence en matière d'urbanisme appartient aux maires des communes, et pour les communes, le développement du logement et le développement économique l'emportent largement sur la préservation du foncier agricole.

Par contre, la prise en compte de la cohérence de l'urbanisation est un message que les acteurs locaux se sont appropriés : le développement urbain doit se faire en tenant

compte du potentiel foncier existant, c'est-à-dire par valorisation des dents creuses et des terrains mutables, densification de l'habitat, réhabilitation des logements existants et des friches, arrêt du développement des hameaux responsable du mitage du territoire, prise en compte de l'accès aux réseaux : l'objectif de développement des zones urbaines existantes est acquis. Cela ne permet pas de ne plus consommer de foncier agricole, mais la consommation se fait avec plus de réflexion et de cohérence.

En conclusion de cette partie, je peux lister **les outils utilisés** : le SEBF renseigne un observatoire régional des mesures compensatoires, le SEATR utilise plusieurs bases de données : ISIS qui génère le RPG, OSIRIS (non cartographique), une base de données ACCESS pour les autorisations d'exploiter, et une base « individu agricole ». Enfin, le SCTSRD possède un fichier des parcelles délaissées de l'Etat.

Pour ce qui concerne les partenaires, l'EPCI rencontré a un projet d'observatoire du foncier, mais la plupart des collectivités locales ont recours à des bureaux d'études pour faire leurs dossiers. Plusieurs structures disposent d'un observatoire qu'elles ont développé seule ou en partenariat, ces observatoires sont présentés au 2-2-2 (étude comparative de quelques observatoires développés dans d'autres structures).

J'ai pu identifier à l'occasion des différents entretiens avec les services de la DDTM en lien avec l'urbanisme et le foncier agricole des demandes éventuelles concernant l'observatoire du foncier de la DDTM 27 récapitulées dans l'encadré ci-dessous.

#### Récapitulatif des demandes des services identifiées lors des entretiens :

##### SEBF

- zones protégées (sites Natura 2000), zones d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF), espaces naturels sensibles
- zones ouvertes à l'urbanisation, pour anticiper les enjeux eau/nature
- mesures compensatoires (il existe un observatoire national des mesures compensatoires)

##### SEATR

- autorisations d'exploiter (croisement exploitant/détenteur de l'autorisation d'exploiter)
- croisement attributions SAFER et DJA (dotation jeune agriculteur)

##### SHLV

- logement social (tendance générale)

##### SCTSRD

- Parcelles délaissées de l'État

##### SACT

- PAU (partie actuellement urbanisée) des communes en RNU (doctrine à définir)
- indicateurs pour le conseil en aménagement durable auprès des communes (à définir, se recoupe avec les attentes du SPRAT)



SPRAT

- zonage des documents d'urbanisme (avec historique)
- consommation espaces agricoles/naturels/forêt (avec historique)
- dents creuses

Après avoir passé en revue les missions de services de la DDTM en matière de foncier les outils utilisés et leurs possibles attentes concernant l'observatoire du foncier de la DDTM, ainsi que le point de vue d'acteurs agissant également dans le domaine de l'urbanisme et le domaine agricole, je vais tenter de définir une doctrine foncière mettant en avant la préservation des espaces agricoles, forestiers et naturels pour la DDTM.

## 2-1-2. La doctrine foncière de la DDTM 27

Le principe de doctrine est utilisé dans de nombreux domaines : le droit, la philosophie, la religion...

La doctrine administrative est une doctrine infra-juridique d'explication et d'interprétation du droit existant ; elle désigne à la fois la conception commune développée et partagée sur un dispositif juridique donné par les acteurs qui le mettent en œuvre, et l'appareil documentaire qui la détermine et l'exprime : circulaires, notes, instructions, charte, ...

Il s'agit de poser des éléments de base qui vont permettre à tous les services de la DDTM d'évaluer de la même façon une situation donnée dans le domaine foncier. La préservation des espaces agricoles, forestiers et naturels devra être prise en compte.

Lors des entretiens avec les agents des différents services de la DDTM, les rendus concernant la préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers ont été les mêmes quel que soit le service : la préoccupation concernant la limitation de la consommation des terres agricoles est partagée par tous les agents. La « charte pour une gestion économe de l'espace eurois »<sup>5</sup> réalisée en juin 2011 rassemble les éléments de la doctrine de limitation de la consommation des terres agricoles dans l'Eure.

Dans le domaine plus spécialisé de l'urbanisme, les agents tiennent la même ligne d'évaluation des situations : la priorité doit être donnée à la cohérence du développement urbain avant l'extension sur des zones non urbanisées. Les principales étapes suivies pour l'évaluation de la cohérence de développement urbain sont les suivantes :

- Connaître le territoire en détail (démographie, habitat, activités économiques, réseaux de communication, activités agricoles), et évaluer les besoins dans chacun des secteurs ;
- Privilégier le renouvellement urbain, en mettant en œuvre tous les mécanismes

---

<sup>5</sup> DDTM 27 et CA 27. charte pour une gestion économe de l'espace eurois. [document électronique]  
<http://www.eure.gouv.fr/content/download/4491/27771/file/Charte%20pour%20une%20gestion%20%C3%A9conome%20de%20l'espace%20eurois%20juin%202011.pdf> - Juin 2011.

possibles : utilisation des dents creuses, terrains mutables, division ou recyclage, friches, densification ;

- Déterminer les besoins d'urbanisation supplémentaires sur de nouvelles zones en continuité de l'existant ; l'urbanisation des hameaux ne doit plus être acceptée pour limiter le mitage.

Au sein de la DDTM, j'ai mis en évidence un consensus sur la préservation du foncier agricole, et une ligne de conduite identique en ce qui concerne les évaluations des documents d'urbanisme et des autorisations d'urbanisme instruites par la DDTM ou sur lesquelles elle rend un avis, même en l'absence de doctrine foncière formalisée.

En recherchant des doctrines foncières déjà définies, j'ai trouvé deux exemples :

- la doctrine de la DDTM de la Somme : « maitriser la consommation foncière dans les documents d'urbanisme » mars 2018<sup>6</sup>

- la doctrine de la DDT de l'Isère, qui n'est pas formelle, mais qui réunit différents documents : « 4 pages sur la stratégie foncière régionale » (novembre 2012)<sup>7</sup>, « 4 pages de la stratégie foncière en Isère » (mai 2013)<sup>8</sup>, « outils de préservation du foncier » (2015)<sup>9</sup>, et complétée par un observatoire des territoires.

La doctrine foncière de la DDTM 80 est un document abouti qui peut servir de modèle pour formaliser la doctrine foncière de la DDTM.

La plus-value pourrait consister dans la définition de la zone urbanisée : en effet, lorsqu'un document d'urbanisme existe, la zone urbanisée y est délimitée ; par contre, en l'absence de document d'urbanisme, les nouvelles constructions dans la commune doivent se situer dans la partie actuellement urbanisée (PAU) : il faut définir la PAU ; des travaux communs sont en cours entre le SACT et le SPRAT pour définir la PAU des communes sans document d'urbanisme.

Lors de la rencontre avec la DDT 41, il nous a été présenté un mode opératoire de définition de la PAU, avec des critères fixés précisément pour déterminer la tâche urbaine : détermination de la taille minimale des constructions, des parcelles, de l'emprise des voies, et création de zones tampons périphériques, ce qui dessine la zone urbanisée. Les PAU dessinées pour chaque commune sont disponibles en ligne, mais non opposables. Cette méthode pourrait être utilisée pour déterminer les PAU

---

<sup>6</sup> DDTM 80. Maitriser la consommation foncière dans les documents d'urbanisme. [document électronique] [http://webissimo-ide.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/doctrine\\_foncierev6\\_cle0d561f.pdf](http://webissimo-ide.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/doctrine_foncierev6_cle0d561f.pdf) - mars 2018

<sup>7</sup> DDT 38. L'engagement de l'Etat pour limiter la consommation foncière en Isère. [document électronique] <http://www.isere.gouv.fr/content/download/17724/114485/file/4%20pages%20sur%20la%20strat%C3%A9gie%20fonci%C3%A8re%20en%20Is%C3%A8re.pdf> mai 2013

<sup>8</sup> SGAR Rhône-Alpes, DREAL Rhône-Alpes, DRAAF Rhône-Alpes et DDT. L'Etat s'engage pour une gestion durable et économe du foncier en Rhône-Alpes. [document électronique] <http://www.isere.gouv.fr/content/download/17725/114489/file/4%20pages%20sur%20la%20strat%C3%A9gie%20fonci%C3%A8re%20r%C3%A9gionale.pdf> - novembre 2012

<sup>9</sup> DDT 38. Outils de préservation du foncier [document électronique] [https://www.isere.gouv.fr/%2Fcontent%2Fdownload%2F25070%2F195712%2Ffile%2FOUTILS%2520DE%2520DOCTRINE%2520PRESERVATION%2520%2520FONCIER\\_2015.pdf&usg=AOvVaw2oQ1F0MfPLRXrjPdG RN8cD](https://www.isere.gouv.fr/%2Fcontent%2Fdownload%2F25070%2F195712%2Ffile%2FOUTILS%2520DE%2520DOCTRINE%2520PRESERVATION%2520%2520FONCIER_2015.pdf&usg=AOvVaw2oQ1F0MfPLRXrjPdG RN8cD) - 2015

des communes sans document d'urbanisme dans l'Eure.

Propositions pour une doctrine foncière dans l'Eure :

Réactualiser la « charte pour une gestion économe de l'espace eurois » ;

Utiliser et développer les points partagés entre les agents de la DDTM : connaissance du territoire, priorité au renouvellement urbain, arrêt du développement des hameaux, urbanisation en continuité ;

S'inspirer de la doctrine foncière de la DDTM 80 et la transposer au département de l'Eure

## 2-2. L'observatoire du foncier : recherche d'un outil adapté pour la DDTM 27

### 2.2.1 Attentes

La mise en place de l'observatoire du foncier de la DDTM 27 a pour objectif de faire un suivi de la consommation du foncier agricole et des espaces forestiers et naturels, et éventuellement de pouvoir être utilisé par tous les services de la DDTM intéressés par des données d'usage du sol.

Les missions et les attentes des services étant très diverses, le développement de l'observatoire du foncier ne peut pas les prendre toutes en compte à son point de départ.

Le choix a été fait de se concentrer sur la demande du SPRAT et du SACT, qui ont les mêmes attentes concernant l'observatoire dans le domaine de l'urbanisme. Le développement de l'observatoire commencera donc par la mise au point d'un outil qui permet d'avoir les données graphiques et numériques précises des zones urbanisées, des zones agricoles, et des espaces forestiers et naturels à l'échelle du département, des EPCI et des communes, c'est-à-dire pouvant être détaillées jusqu'à la parcelle cadastrée.

Les données nécessaires au SPRAT et au SACT sont communes concernant l'urbanisme : l'observatoire doit intégrer les zones définies par les documents d'urbanisme :

- Zone urbanisée (U) et à urbaniser (AU) ou partie actuellement urbanisée (PAU) pour les communes sans document d'urbanisme et soumises au RNU ;
- Zone agricole (A)
- Zone naturelle (N) : espaces forestiers, espaces naturels

L'instruction ou les avis rendus sur les autorisations d'urbanisme nécessitent de connaître les données à l'échelle de la parcelle.

Néanmoins, pour commencer et répondre à la commande du SPRAT qui est le maître d'œuvre de cet outil, l'observatoire doit répondre aux questions de consommation du foncier, c'est-à-dire pouvoir estimer le nombre d'hectares urbanisés, agricoles et naturels, et l'évolution de ces surfaces à l'échelle d'un EPCI.

D'autres demandes pourront être prises en compte dans un deuxième temps, une fois que le développement de l'observatoire choisi aura été mis en place, en ajoutant des données telles que les zones naturelles protégées pour le SEBF, des zones dotées d'un PPR, des zones concernées par des mesures compensatoires, etc....

## 2.2.2 L'étude comparative de quelques observatoires développés dans d'autres structures :

Nous avons pu bénéficier de la présentation de plusieurs observatoires par les structures qui les ont développés en les rencontrant chacune :

- la SAFER qui a deux outils différents, Vigifoncier et Vigisol
- l'établissement public foncier de Normandie (EPFN) qui a développé un observatoire foncier : le mode d'occupation du sol ou MOS
- la direction régionale de l'alimentation de l'agriculture et de la forêt de Normandie (DRAAF) qui a créé un observatoire du foncier : l'observatoire des sols à l'échelle communale ou OSCOM
- la direction départementale des territoires du Loir et Cher (DDT 41) qui a mis au point un observatoire du foncier.

Ces observatoires se classent en deux catégories fondées sur deux principes différents :

- par photo-interprétation : on a une photographie du territoire et on en extrait par interprétation des données sur la nature de l'occupation du sol. C'est le cas pour l'observatoire Vigisol de la SAFER, et le MOS de l'EPFN ;
- par empilement de couches de données : on a les données de la nature de l'occupation du sol et on les représente graphiquement sur une carte. C'est ce qui a été choisi pour créer les observatoires Vigifoncier de la SAFER, l'OSCOM de la DRAAF Normandie et l'observatoire du foncier de la DDT 41.

L'étude comparative de ces différents observatoires est récapitulée dans le tableau « comparaison des observatoires du foncier existants » (voir annexe 3)

### **a) Vigifoncier et Vigisol de la SAFER**

La SAFER développe un observatoire du foncier : Vigifoncier, et produit aussi des informations obtenues par photo-interprétation sur la consommation de l'espace et la qualité des sols : Vigisol.

Les informations figurant dans Vigifoncier concernent les transactions qui sont notifiées par les notaires : il s'agit des déclarations d'intention d'aliéner (DIA). La notification est obligatoire pour les biens à vocation agricole (zones A et N) non obligatoire en zones U (urbanisée) et AU (à urbaniser) ; cela représente environ 12000 déclarations par an. Les données issues des DIA sont saisies au niveau national et chaque SAFER dispose d'un Vigifoncier. Il faut compter une semaine de délai entre notification d'une DIA et publication dans Vigifoncier.

Construction de Vigifoncier : La référence cadastrale donne la liste des parcelles et l'usage du sol est celui de la base cadastrale de la DGFIP. Il est possible de faire des recherches par date, par commune, par prix ; Il permet d'avoir des indicateurs de la pression foncière, et de faire des bilans par nombre, surface, valeur.

Vigisol est un outil développé par la SAFER Normandie à partir de 2011 qui permet de mettre en évidence la consommation des espaces et la qualité des sols, il existe uniquement en Normandie. Le traitement se fait par photo-interprétation. Il s'agit d'un

traitement manuel du différentiel d'occupation des sols qui n'exclut pas un degré d'erreur. Dans l'Eure, les prises de vue aériennes utilisées sont datées de 2000, 2009 et 2012.

Les deux outils de la SAFER semblent très intéressants mais ils ne sont pas libres de droit et il faut passer une convention payante avec la SAFER pour y avoir accès. Cette condition n'a pas permis de tester Vigifoncier et Vigisol ; nous n'avons pas pu nous rendre compte concrètement des intérêts et éventuellement des limites de ces deux observatoires. La DDTM 27 ne souhaite pas actuellement utiliser un outil payant.

## **b) Le MOS de l'EPFN**

L'observatoire « MOS » pour mode d'occupation des sols est développé par un partenariat entre l'EPFN, la DREAL, et la Région Normandie. Il est disponible sur site dédié [mos.hautenormandie.fr](http://mos.hautenormandie.fr)

Construction du MOS : le principe du MOS est la photo-interprétation ; il n'existe pour l'instant qu'un millésime 2009, sur lequel sont ajoutées les données annuelles ; la cartographie utilise le cadastre vectorisé. Si le cadastre n'est pas vectorisé (dans l'Eure il le sera entièrement en 2019), on utilise les centroïdes des parcelles (la taille du disque est proportionnelle à la surface de la parcelle). Les données de la consommation foncière proviennent de PERVAL (transactions immobilières par Notaires de France) et des demandes de valeurs foncières (DGFIP) et permettent de faire une cartographie de cette consommation foncière.

Des données complémentaires permettent d'affiner la connaissance du foncier :

- les espaces artificialisés non bâtis (ex : cimetière, terrain de foot)
- les espaces semi-artificialisés (ex : golf, camping non-bâti, carrière, centre équestre)
- le mode de production foncière, c'est à dire comment s'est fait la consommation foncière (la donnée n'est cependant pas présente partout) :
  - démolition-reconstruction ;
  - densification ;
  - dent creuse (unité foncière imbriquée dans un tissu déjà bâti),
  - extension ;
  - rénovation de l'existant.

Il est également possible de croiser des données : par exemple avec des données environnementales comme d'inclure les zones inondables dans la recherche effectuée.

Pour les services de l'État, l'EPFN met à disposition la base de données brute, non anonymisée (avec le numéro des parcelles) et propose de participer aux réunions techniques relatives à la mise en place d'un observatoire local. Si elle souhaite utiliser le MOS, La DDTM doit choisir les indicateurs qu'elle souhaite construire dans le cadre de son observatoire du foncier. Ces indicateurs pourront être communiqués à la Région s'il y a des indicateurs pertinents qui sont absents dans le cadre du MOS.

Le MOS est un outil intéressant, mais il n'utilise qu'une campagne de photo-interprétation qui date de 2009, soit il y a 9 ans. Sa mise à jour et son maintien dans le temps n'est pas certain (convention entre l'EPFN et la région Normandie jusqu'en 2021). Les résultats présentés semblent très satisfaisants, notamment pour la précision géographique et les données de connaissance de l'utilisation du foncier mais il n'a pas été possible de charger les données pour un essai sur le département de

l'Eure, nous n'avons donc pas pu travailler dessus pour en connaître tous les détails.

Le MOS est un observatoire qui semble avoir beaucoup de fonctionnalités, il est libre de droit et utilisable par la DDTM 27 ; de plus l'EPFN est disposé à aider à sa mise en place ce qui est un point très positif. Les réserves que l'on pourrait faire sont qu'il ne dispose que d'une campagne de photo-interprétation, et que sa pérennité n'est pas assurée.

### **c) l'OSCOM de la DRAAF Normandie**

L'OSCOM observatoire des surfaces à l'échelle communale est l'observatoire foncier développé par la DRAAF Haute-Normandie, la DREAL (plus impliquée dans le MOS avec l'EPFN), la DDT 76, la DDTM 27 et la DDDP 76 (NB : le géomaticien de la DDTM 27 qui a participé à la création de l'OSCOM n'est plus en poste dans l'Eure)

L'OSCOM a été développé en 2013 grâce à l'amélioration des outils géomatiques afin de répondre au besoin de connaissance de la surface agricole utile communale. Il utilise le RPG (registre parcellaire graphique), la BD-Topo de l'IGN, la BD-Forêt de l'IGN et les fichiers Majic de la DGFIP.

Le 1<sup>er</sup> OSCOM a été créé en 2013, aujourd'hui sont disponibles les années 2008 à 2016. Le dernier millésime est à -2 ans car l'année en cours est exclue, les données doivent être complètes pour pouvoir être exploitées.

Le principe est un empilement de couches de données qui sont représentées graphiquement :

- le référentiel IGN
- la base de données BD topo (nomenclature Corine Land Cover n°2)
- la base de données BD forêt
- calcul de la tâche urbaine (méthode CERTU) ; les surfaces incluses dans la tâche urbaine sont considérées comme artificialisées
- sols agricoles (selon le RPG) avec les qualifications suivantes :
  - terres arables
  - cultures permanentes (ex : en Normandie les vergers)
  - prairies temporaires et surfaces toujours en herbe
  - autres

Il reste des surfaces non renseignées, qui sont complétées avec les fichiers MAJIC qui sont les fichiers fonciers de la DGFIP, ce qui permet d'arriver à l'identification de 98 % de la surface ; le reste est complété par lissage (ce qui consiste à qualifier une surface non renseignée par la surface environnante majoritaire grâce à un algorithme). Le contrôle est continu pendant la production.

L'OSCOM est un outil automatisé. Il demande pour la production d'un millésime pour un département une semaine de préparation des données et 2 à 3 jours de calculs. En 2013, sa conception a nécessité 4 ans d'étude de projet et 2 personnes pendant 8 mois pour la création.

Les données utilisées sont mises à jour annuellement, mais les mises à jour peuvent être partielles. Ainsi, la qualité de l'OSCOM dépend de la complétude des bases de données utilisées.

MAJIC est la moins bonne des sources utilisées, c'est pour cette raison qu'elle est utilisée en dernier ; la BD forêt est mise à jour par département tous les 5 à 10 ans ; avant 2008, le RPG était de mauvaise qualité, donc il n'y a pas de version de l'OSCOM avant 2008.

L'OSCOM est la dernière vision connue d'un territoire, à la fois géographiquement (sources IGN) et administrativement (RPG et MAJIC). Il peut être utilisé pour connaître le territoire à un temps t, ou l'évolution entre deux bornes de 2008 à 2016.

L'OSCOM est disponible et libre de droit, il peut être chargé en ligne dans QGIS le système d'information géographique de la DDTM, en sélectionnant les données qui concernent le département de l'Eure. Les données sont disponibles par commune. Cet observatoire intéresse la DDTM pour développer le sien.

#### **d) L'observatoire de la DDT 41**

L'observatoire du foncier à la DDT 41 a démarré de la nécessité de dessiner les « dents creuses » dans les zones urbanisées : pour ne plus avoir à les dessiner à la main en cartographie, des croisements de couches de données ont été réalisés ; cela a abouti à un produit développé sous Postgrès/Postgis, un système de gestion de base de données géographiques : en effet le développement de l'observatoire n'a pas pu se faire dans QGIS, il a fallu le faire en SQL (langage informatique spécifique) et utiliser Postgrès/Postgis, avec une durée de développement de plus de 3 mois. C'est un outil complexe codé par des géomaticiens chevronnés. Il est possible de récupérer les requêtes créées, ou de s'en inspirer pour faire son propre observatoire mais il faut pouvoir coder des requêtes complexes sous Postgrès/Postgis, et donc avoir un géomaticien capable de le faire.

Construction de l'observatoire : Les données utilisées proviennent des fichiers MAJIC (fichiers fonciers de la DGFIP) qui donnent l'année de construction du bâtiment, la limite étant qu'il faut que le bâtiment soit achevé et déclaré ; le cadastre, également utilisé, est modifié plus rapidement en cas de construction (quand un permis de construire est accepté, le cadastre est modifié, idem pour un permis de démolir) et enfin les zonages urbanisés des documents d'urbanisme.

Les objectifs de l'observatoire sont de :

- donner des indicateurs sur les 10 dernières années ;
  - analyser la dynamique d'urbanisation (densification par commune, ...)
  - suivre l'évolution de l'urbanisation, l'étalement urbain ;
  - connaître les gisements fonciers disponibles (parcelles en zone A ou AU) : cela nécessite de croiser les fichiers fonciers et le zonage urbain :
- NB : pour utiliser le zonage urbain, il est nécessaire que les documents d'urbanisme soient numérisés ; dans le 41, tous les documents d'urbanisme sont numérisés, et tout le cadastre est vectorisé.
- valoriser des informations telles que la vacance des locaux, la nature des propriétaires et des locataires.

Un travail important de recherche de critères judicieux a été fait pour la cartographie :

- le zonage urbanisé ne comprend pas toujours toutes les parcelles construites : il faut redécouper les parcelles cadastrales en suivant le zonage urbanisé.

- pour déterminer les dents creuses, les critères choisis ont été les suivants : parcelle pouvant accueillir une maison de 12m de façade, et minimum 400m<sup>2</sup>, et pouvant contenir un tampon de 12m de diamètre, plus prise en compte de l'accès voirie (tampon route 15m), il ne faut pas être trop strict car cela exclut des parcelles.
- les parcelles problématiques ont été éliminées (en particulier les routes cadastrées) grâce à une formule sur le périmètre (rapport surface/périmètre faible)
- la prise en compte de la surface du bâti par parcelle a été déterminé de la façon suivante : la surface du bâti cadastral a été affectée aux fichiers fonciers et on a créé une table unique des propriétés foncières (fichiers fonciers + bâti cadastral : cela permet de définir si la parcelle est bâtie ou non).
- les constructions prises en compte sont uniquement en zone U ou AU ; les constructions en zone A ou N ne sont pas comptées.
- certaines constructions ne sont pas/pas encore dans Majic : il faut alors vérifier le cadastre et les rétablir dans la cartographie.
- les bâtiments publics (Etat, région, département, commune) ont été retirés des gisements de fonciers car ils ne sont pas cadastrés et apparaissent libres.

On peut empiler d'autres couches de données (bases considérées comme fournissant des informations justes) :

- terres agricoles dans les fichiers fonciers, qui donnent la nature des cultures ;
- BD topo hydrographie ;
- BD forêt ;
- RPG ;
- chemins de fer ;

L'observatoire du foncier de la DDT 41 est extrêmement abouti, son rendu est excellent, et correspond exactement à ce que cherche à développer la DDTM 27. Néanmoins, il est complexe et repose sur des compétences pointues en géomatique. La DDTM souhaiterait aboutir à un tel observatoire du foncier, mais il semble difficile à mettre en place actuellement, pour trois raisons : il nécessite un investissement important en temps pour un géomaticien, et dans l'Eure le cadastre n'est pas entièrement vectorisé, et les documents d'urbanisme pas tous numérisés.

### 2.2.3 Choix et développement

#### a) choix d'un outil

Pour le développement de l'observatoire de la DDTM 27 à partir des outils utilisés dans d'autres structures, différents éléments ont été pris en compte :

- Les outils de la SAFER semblent intéressants et performants, mais ils ne sont pas libres de droit, ils ont donc été mis de côté dès le début de la réflexion.
- Le MOS n'a qu'un millésime, cela limite son intérêt pour l'utiliser, notamment parce que la DDTM 27 veut des données de consommations sur des intervalles de plusieurs années.
- L'outil de la DDT 41 est particulièrement performant et complet ; il est complexe et demande des compétences spécifiques en géomatique, mais ces compétences sont disponibles à la DDTM 27 ; le principal frein au développement d'un outil comparable



est la disponibilité des données dans l'Eure : le cadastre n'est pas entièrement vectorisé et les documents d'urbanisme ne sont pas tous numérisés, à la différence du département du Loir et Cher.

- L'OSCOM est intéressant et paraît être exploitable pour obtenir une première analyse ; les données de l'OSCOM sont libres de droit, et la DDTM 27 peut les utiliser ; L'outil choisi pour créer l'observatoire du foncier de la DDTM 27 est l'OSCOM.

## b) développement

Les données de l'OSCOM pour le département de l'Eure ont été chargées dans QGIS, le logiciel de cartographie utilisé par la DDTM 27. Les millésimes 2008 à 2016 sont disponibles pour chaque commune du département.

Pour avoir une représentation à l'échelle d'un EPCI, il est nécessaire de faire la liste des communes de l'EPCI et de regrouper leurs données en créant un territoire « EPCI ».

Une première limite des données disponibles dans le département de l'Eure a immédiatement été mise en évidence : le cadastre n'est pas entièrement vectorisé, et les documents d'urbanisme pas tous numérisés (illustration : figure 3). Cela représente une limite à la possibilité de faire figurer les documents d'urbanisme dans l'observatoire du foncier de la DDTM. Les échéances sont 2019 pour la vectorisation du cadastre, et 2020 pour la numérisation des documents d'urbanisme.

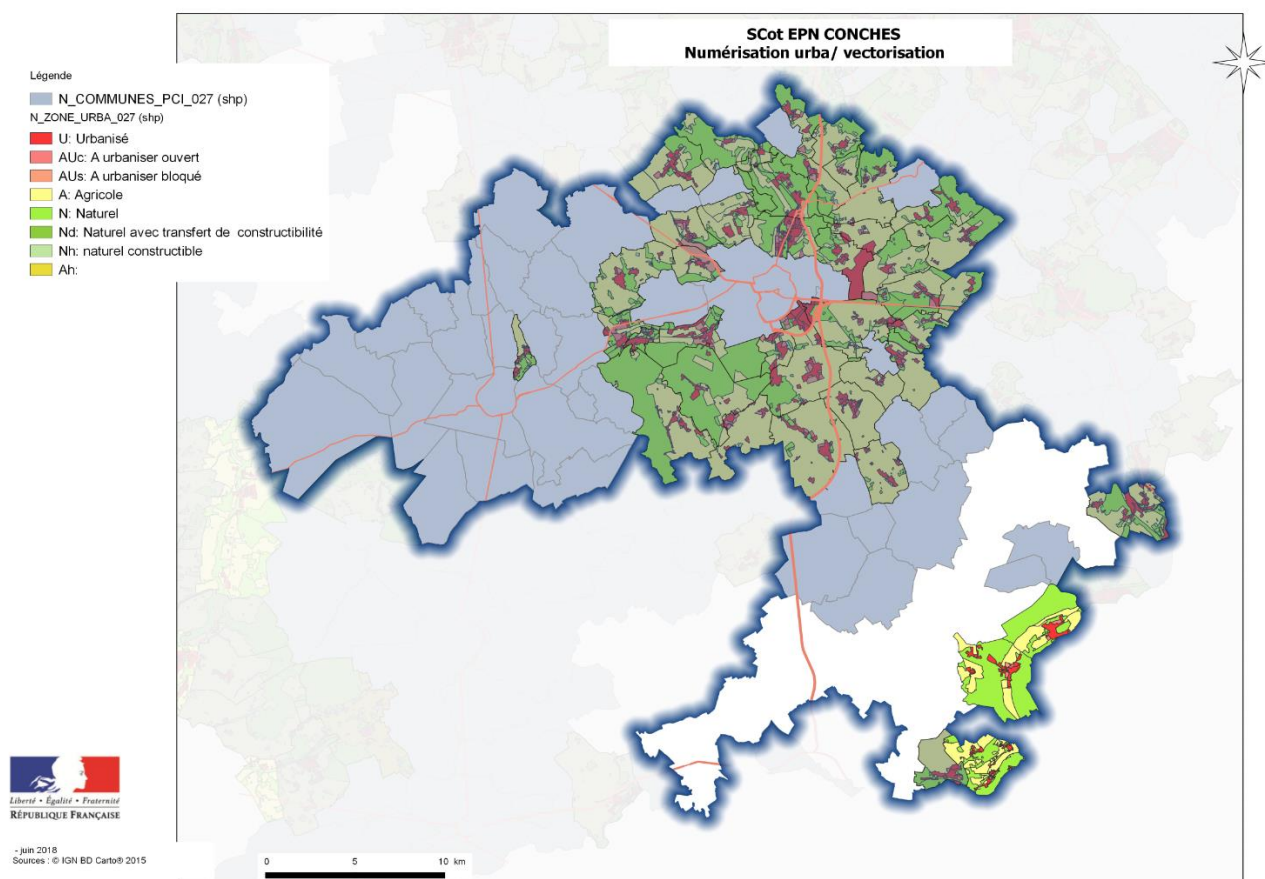


Figure 3: exemple vectorisation du cadastre / numérisation urba : EPCI EPN-Conches  
Le cadastre vectorisé apparaît en grisé, et les documents d'urbanisme numérisés en couleur

Un exemple a été créé avec l'EPCI « Evreux Porte de Normandie - Conches » (EPN-Conches), pour l'intervalle de temps 2010 - 2015.

L'étude des résultats de consommation d'espaces dans cet EPCI de 2010 à 2015 met en évidence certaines limites de l'utilisation de l'OSCOM comme observatoire du foncier.

*La nomenclature retenue dans l'OSCOM pour caractériser l'occupation du sol à partir de l'ensemble de ces couches est basée sur les 14 postes du niveau 2 de la nomenclature Corine Land Cover 2006 , soit : 00-Espaces mixtes, 11-Zones urbanisées, 12-Zones industrielles ou commerciales et réseaux de communication, 13-Mines, décharges et chantiers, 14-Espaces verts artificialisés non agricoles, 15-Espaces non bâtis en attente de requalification, 20-Terres agricoles mixtes, 21-Terres arables, 22-Cultures permanentes, 23-Prairies, 24-Autres terres agricoles, 31-Forêts, 32-Milieux à végétation arbustive et/ou herbacée, 51-Eaux continentales.*

Code	Légende	Code	Légende
++	Surface totale	11	Zones urbanisées et bâties
12	Zones industr/commerc, réseaux de comm, gds équipements	13	Mines, décharges, dépôts et chantiers
14	Espaces verts artificialisés non agricoles	15	Espaces non bâtis en attente de requalification
20	Terres agricoles mixtes Les surfaces issues du RPG et non localisables sont ventilées sur 21 à 24	21	Terres arables
22	Cultures permanentes	23	Prairies
24	Autres terres agricoles	31	Forêts, bois, bosquets
32	Milieu à végétation arbustive et/ou herbacée	51	Eaux continentales
00	Espaces mixtes (src Majic) Les surfaces issues de Majic et non localisables sont ventilées sur 11, 12, 13, 15, 21, 22, 23, 31, 51		
		Table de référence : oscom2016_027 - Schéma : oscom	
Sources : BDCARTO® BDTOPO® BDPARCELLAIRE® BDFORET® @IGN, MAJIC @DGFIP, RPG ASP-DDTM14,DDTM27,DDTM50,DDT61,DDTM76			

Figure 4 : nomenclature de l'OSCOM

#### 2.2.4 Limites mises en évidence

Les valeurs de consommation d'espaces dans l'EPCI « EPN-Conches » a fait l'objet d'une analyse.

##### a) Mise en évidence d'une mise à jour BD forêt en 2014

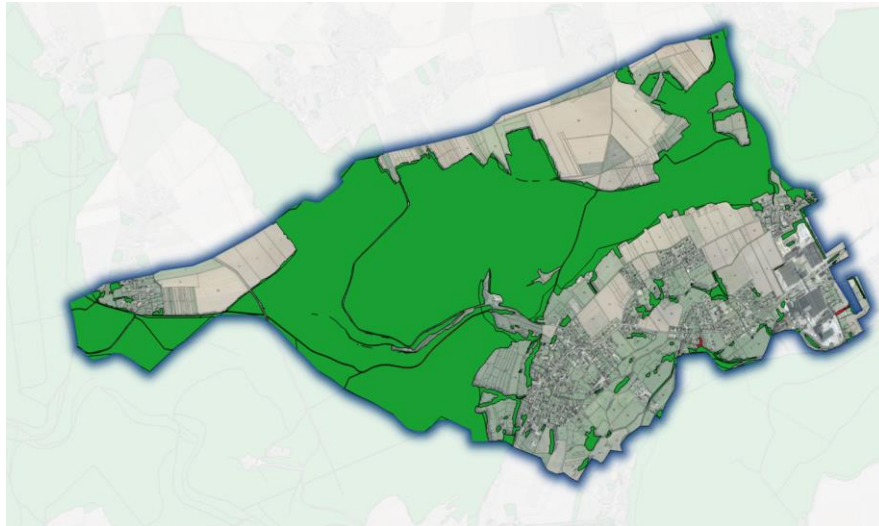
Tout d'abord, il apparaît une consommation importante d'espace forestier, de plus de 300 hectares en 5 ans. Nous avons cherché à savoir de quelle façon une si grande surface de forêts pouvait avoir été consommée.

Une commune avec des zones boisées a été étudiée : Hondouville (commune témoin hors EPCI « EPN – Conches »).

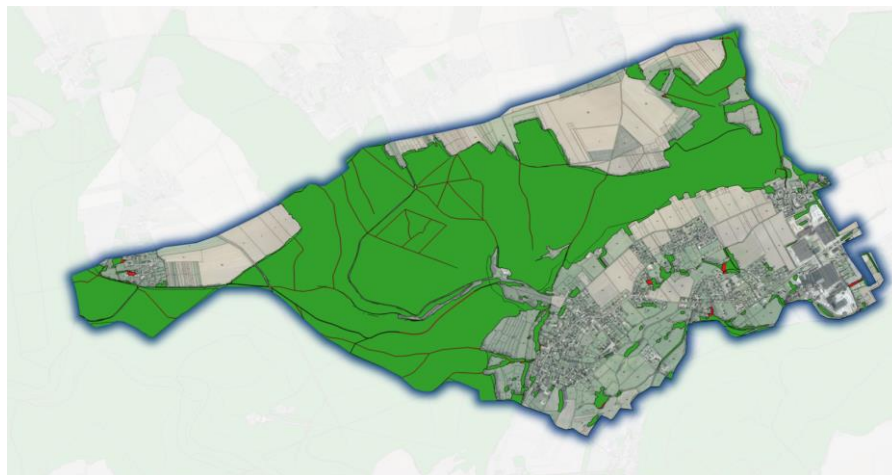
En affichant les données de consommation d'espace par année, il a été mis en évidence un écart important entre les années 2013 et 2014. La visualisation des cartes

permet de voir que les chemins forestiers intégrés aux surfaces forestières en 2013 ont été classés en « réseaux de communication », c'est-à-dire en espaces artificialisés, en 2014 : voir figure 5 et figure 6 ci-dessous.

Après recherche, on a trouvé que la source « BD Forêt » de l'IGN a été mise à jour en 2014 avec l'utilisation de la version 2 pour le département de l'Eure à partir de cette année-là.



*Figure 5 : Hondouville forêt 2013*



*Figure 6 : Hondouville forêt 2014*

*Commentaire des figure 4 et figure 5 : on voit apparaître dans la zone boisée en 2014, le réseau des chemins forestiers qui sont classés en « voies de communication »*

D'autres valeurs étonnantes apparaissent dans la consommation d'espaces de cet EPCI. Ainsi entre 2010 et 2015, il a été mis en évidence l'augmentation des surfaces en eau (plusieurs hectares).

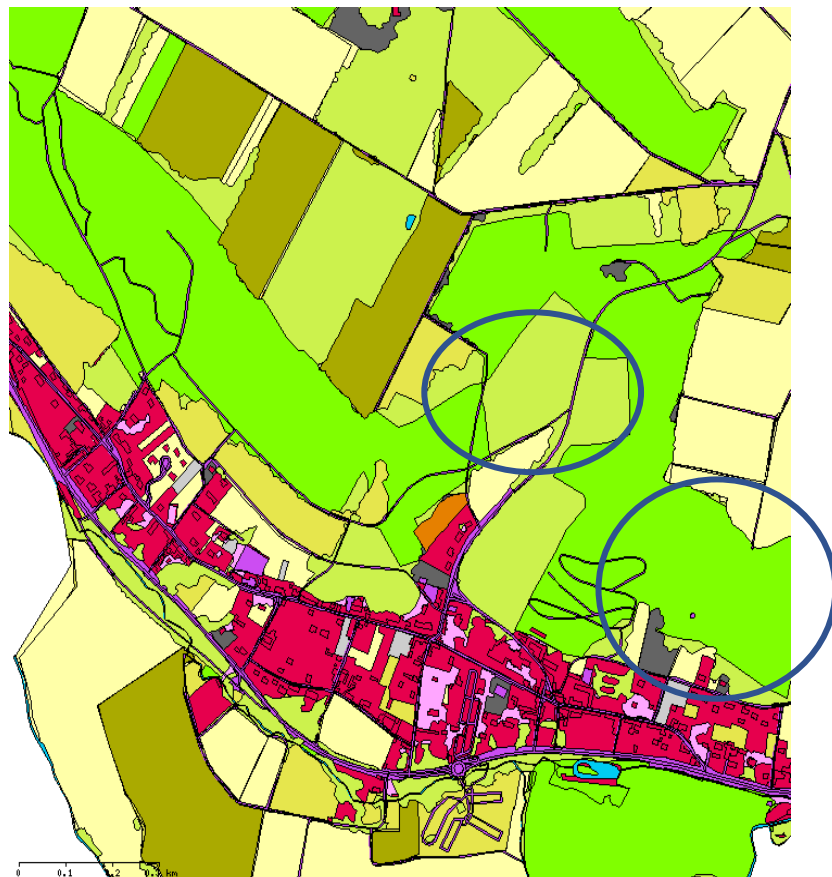
Pour chercher des explications aux variations observées de l'occupation du sol, des communes dont le développement est connu ont été étudiées.

### *Mise en évidence des espaces mixtes catégorie « 00 » :*

Pour mettre en évidence les changements de catégorie des espaces sur un pas de temps, une requête complexe a été créée permettant de visualiser les parcelles ayant fait l'objet d'un changement de catégorie dans la commune de Giverny entre 2010 et 2015.

Les zones mixtes sont des espaces non catégorisés par les différentes couches de l'OSCOM et qui en dernière intention dans les fichiers MAJIC apparaissent comme « non localisables ». Elles sont alors ventilées dans les autres catégories au prorata de ce que représentent ces catégories dans la commune (ventilation dans les catégories 11, 12, 13, 15, 21, 22, 23, 31 et 51).

Des zones mixtes ont été mises en évidence dans la commune de Giverny, sur des parcelles de zone naturelle de type boisement forestier épars - buissons, pour une surface de 11 ha en 2015, soit 1.7% de la surface de la commune. Cela semble une surface peu importante, mais la variation de l'urbanisation de 2014 à 2015 représente 0.56 ha, soit une surface beaucoup plus faible que celle des zones mixtes. Les zones mixtes étant reventilées dans différentes catégories, elles peuvent représenter une imprécision non négligeable à l'échelle de la commune.



*Figure 7 : Giverny occupation du sol 2010*



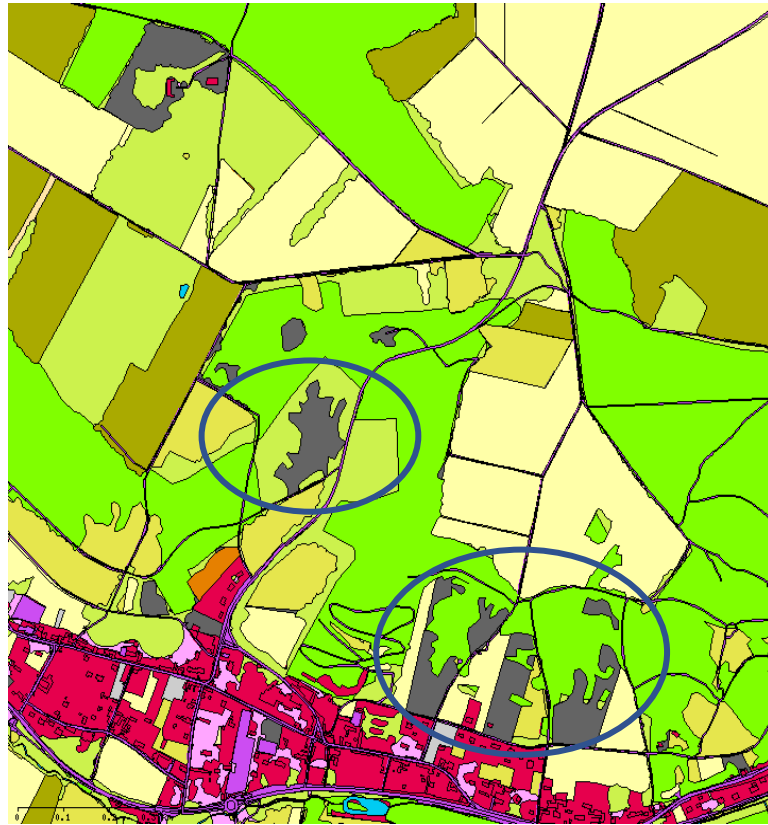
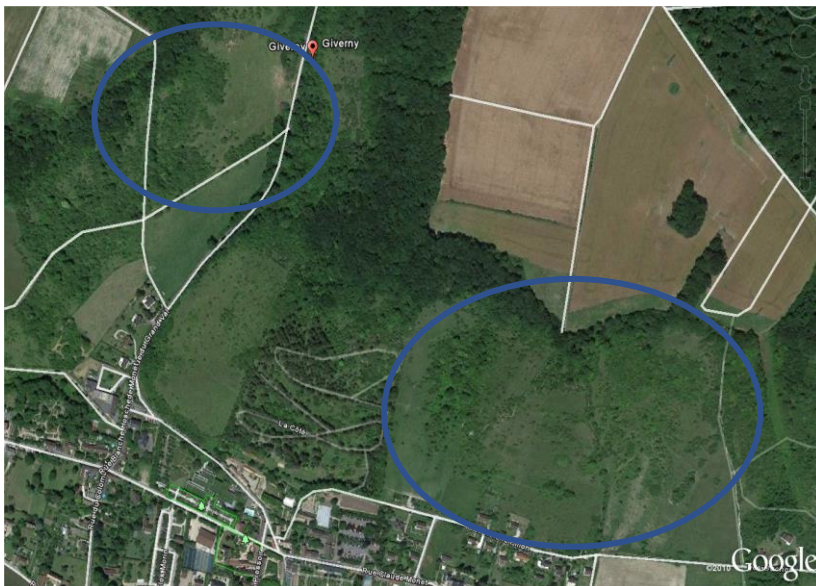


Figure 8 : Giverny occupation du sol 2015 (zones mixtes « 00 » en gris)

Commentaire figures 7 et 8 : entre 2010 et 2015, on voit apparaitre des zones mixtes sur des zones « végétation arbustive herbacée »



Commentaire figure 9 : La photo aérienne 2018 de la commune de Giverny montre bien qu'en 2018 les parcelles sont toujours en espace NAF.

L'OSCOM 2015 les affecte dans la catégorie Espaces mixtes « 00 »

Figure 9 : Giverny photo aérienne 2018

A l'échelle de l'EPCI, il faut faire plus de recherches pour évaluer si les zones mixtes ont un impact sur les changements de destination des surfaces. On va chercher à calculer la variation des espaces sans les zones mixtes pour pouvoir la comparer aux résultats obtenus en intégrant les zones mixtes (cela nécessite une requête complexe codée par un géomaticien).

Une autre commune dont le développement est connu a été étudiée : Surtauville. Dans cette commune, des zones mixtes ont été trouvées dans la partie urbanisée : illustration figure 10.

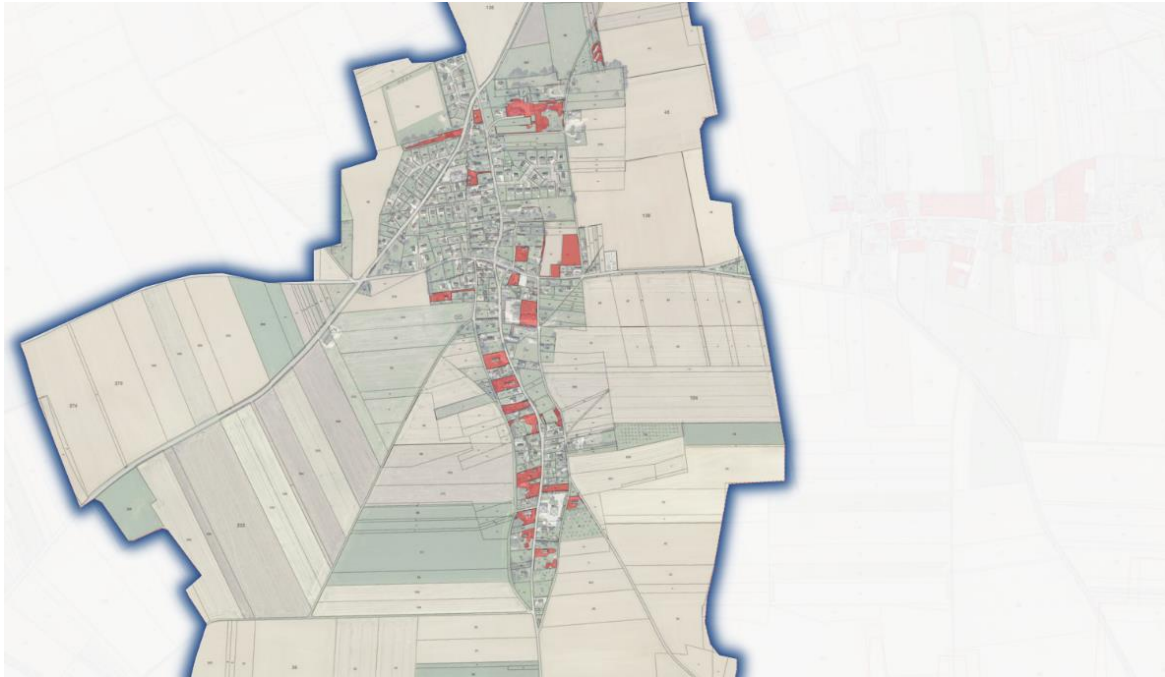


Figure 10 : Surtauville 2015 ; espaces mixtes en zone urbanisée (en rouge)

Après recherche il a été mis en évidence que la plupart de ces surfaces étaient des parcelles de zone U ayant fait l'objet d'une autorisation d'urbanisme avant 2008, et qui sont depuis classées en espace mixte dans les catégories de l'OSCOM. Cette anomalie génère de l'imprécision dans les données, car ces surfaces -qui sont urbanisées- sont reventilées dans toutes les catégories, dont les espaces agricoles et forestiers.

On a pu également visualiser que certains points d'eau correspondaient en réalité à des fosses à lisier, classées en « surface d'eau » : cela constitue également à une anomalie, car les fosses à lisier ne peuvent pas être considérées comme des surfaces en eau.

A ce stade de développement, il faut encore évaluer si les biais de l'OSCOM mis en évidence - et ceux que l'on ne connaît pas - permettent d'utiliser l'outil pour remplir les objectifs posés par le SPRAT et le SACT. Il est probable que les variations de ventilation des surfaces « zone mixte 00 » dans les différentes catégories s'équilibrent à l'échelle de l'EPCI et encore mieux à l'échelle du département, ce qui permettrait d'utiliser les données de l'observatoire pour connaître la consommation du foncier agricole et des espaces naturels, ce qui est la commande initiale du SPRAT.

En revanche, pour le moment, les informations obtenues à l'échelle d'une commune

ne sont pas exploitables avoir d'avoir pu identifier précisément quelles parcelles sont concernées par le classement en espace mixte, pour quelles raisons, et éventuellement rétablir une catégorisation correcte.

Enfin, il est possible qu'en faisant remonter les anomalies relevées auprès de la DRAAF, les géomaticiens puissent donner des explications, ou comprendre d'où ces anomalies proviennent et mettre en place un système de compensation dans nos calculs, ou encore, de corriger le biais à la racine des données, ce qui permettrait peut-être de résoudre une partie des anomalies.

En conclusion, l'observatoire du foncier de la DDTM 27 n'est pas abouti, mais son étude permet d'affiner à la fois la connaissance de sa construction et ce que l'on veut obtenir de lui.

## 2-3. Questions et propositions

### 2-3-1. Questions

L'étude de ce sujet pose encore quelques questions, notamment sur le développement de l'observatoire du foncier : la volonté d'avoir un observatoire du foncier dont le développement se fait localement est partagé par plusieurs acteurs. Le nombre d'observatoires existants est important, tous les échelons institutionnels départementaux, régionaux et nationaux sont pourvus d'un observatoire du foncier, et les partenaires ou autres acteurs en disposent aussi. Les questions suivantes se posent :

- L'observatoire du foncier peut-il répondre à des attentes multiples ?

Le fait est que certains ont développé un observatoire pouvant être utile à tous les services, mais dans ce cas il est complexe, tel celui de la DDT 41.

- Est-il possible de ne développer qu'un seul outil pour les différents échelons d'un ministère, voir interministériel ?

Au premier abord, je dirais que non, car c'est ce que j'ai observé. Cependant une coordination pourrait être envisageable, au moins au sein d'un même ministère, voir une coopération entre directions. L'investissement dans plusieurs outils est difficilement compréhensible. Par contre, il ne semble pas possible de s'associer aux autres maillons territoriaux (EPCI, département, région) ou aux partenaires privés qui développent pourtant également des observatoires du foncier, la frontière paraît étanche malgré des intérêts communs.

- Comment en assurer la pérennité de l'outil, lorsqu'on se rend compte que le plus souvent cela repose sur les compétences d'une personne ou d'un très petit nombre de personnes ?

Il semblerait qu'un outil développé en commun avec d'autres échelons ou d'autres partenaires ait plus de chance de s'inscrire dans le temps, car il ne reposerait alors pas sur une volonté ou les compétences d'une seule personne.

### 2-3-2. Propositions

Quelques propositions sont venues au jour pendant cette étude :

- pour optimiser les résultats de l'observatoire une fois créé, il est nécessaire de disposer de l'intégralité du cadastre vectorisé : la DDTM n'a pas de possibilité d'action sur ce sujet ; il faut également que les documents d'urbanisme des collectivités locales soient numérisés : sur ce point, la DDTM peut proposer de mettre à disposition des moyens de numérisation pour accélérer le processus, cela nécessite de contacter les communes et d'avoir leur autorisation pour le faire. Ce sujet a été abordé lors d'un codir en mai ;

- comme je l'ai indiqué dans la partie « doctrine », la définition de la PAU des communes sans documents d'urbanisme semblerait être une forte plus-value pour le travail des instructeurs de la DDTM 27 : c'est l'expérience qu'en a fait la DDT 41, il serait d'ailleurs possible d'utiliser leur méthode de détermination ;

- dans la région, une mission inter-services sur l'aménagement (MISA) est en développement ; son objectif est de coordonner les services et opérateurs de l'aménagement ; elle a été présentée le 17 juillet 2018 par la DDTM de Seine-Maritime ; elle a déjà identifié comme sujets communs notamment le suivi de consommation du foncier, avec l'éventuel développement d'un observatoire, et la détermination d'une doctrine partagée. Cette initiative est peut-être précisément celle qu'il faut pour mettre en place un projet commun qui pourrait être plus facile à développer, plus pérenne et plus important pour répondre largement aux demandes des services.

- dans le rapport du CGAAER n°17076 « Evaluations et propositions d'optimisation des outils concourant à la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers »<sup>10</sup>, plusieurs observatoires ont été évalués et c'est celui mis au point en Occitanie qui a été identifié comme le plus intéressant. Cet observatoire repose sur une valorisation d'images satellitaires ; nous n'avons pas, parmi les observatoires étudiés, eu d'exemple comme celui-ci. Il serait intéressant d'avoir plus d'informations sur la méthode et les moyens nécessaires, leurs avantages, leurs atouts et faiblesses, et la possibilité d'utiliser ce modèle d'observatoire comme le conseille le CGAAER après une étude approfondie.

Dans une réflexion plus large, je pourrais faire des propositions qui s'adressent plutôt aux législateurs et aux décideurs qui modèlent les politiques publiques ; ces propositions relèvent d'un parti pris pour la préservation des espaces naturels, forestiers et naturels :

- il est plus facile et moins cher de construire du neuf sur un terrain vierge que de rénover une maison ou réhabiliter un bâtiment : il faudrait inverser la situation, et favoriser absolument la réutilisation de l'existant, en renforcer les aides consacrées au bâti ancien et supprimer les aides à la construction neuve ;

- à l'occasion d'une réflexion commune sur le sujet du coût et des moyens consacrés à la réhabilitation, une proposition de financement par l'artificialisation a éclos : dans l'idée de la compensation environnementale ou agricole, la création de surfaces artificialisées – ou imperméabilisées ? ce qui représente moins de surfaces – pourraient être taxée pour abonder un fond de réhabilitation de l'existant.

---

<sup>10</sup> CGAAER rapport 17076 - Evaluations et propositions d'optimisation des outils concourant à la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers  
<http://agriculture.gouv.fr/telecharger/90523?token=800439f00ec9d244e28886370e1906cc> – mars 2018



## Conclusion

La préservation des espaces agricoles, forestiers et naturels est une préoccupation récente, qui a vu le jour avec la prise de conscience des enjeux environnementaux liés à notre mode de développement ; le développement démographique et économique entraîne un étalement de l'habitat et des surfaces commerciales, et une augmentation de réseaux de communication : autant de raisons de consommer des surfaces agricoles, forestières et naturelles.

Pourtant les surfaces artificialisées ont des impacts négatifs sur l'environnement (inondations, chaleur) et sur la biodiversité (sols, flore, faune) ;

A l'inverse, les terres agricoles, forestières et naturelles ont un rôle majeur dans l'autonomie alimentaire et toutes les productions animales et végétales, la limitation des risques naturels, les cycles écologiques et la biodiversité.

La préservation du foncier agricole est une problématique que tous les acteurs du développement des territoires reconnaissent. Elle est constamment présente et rappelée dans la législation liée à l'urbanisme et s'impose comme un élément à prendre en compte dans la planification territoriale. Cependant les moyens de mise en œuvre de cette politique publique ne sont pas ou peu contraignants, et il s'agit aujourd'hui plus de convaincre les acteurs locaux de son importance et de l'urgence d'en tenir compte à défaut de pouvoir l'imposer comme une obligation. On peut néanmoins affirmer que le dispositif monte en puissance, avec la compensation environnementale et la mise en place de la compensation agricole, et l'engagement demandé aux collectivités territoriales pour des objectifs de réduction de la consommation des espaces dans leur planification territoriale.

La DDTM est au carrefour des politiques publiques de l'urbanisme et de l'agriculture, les missions de conseil et d'expertise réglementaire remplies par les agents montrent qu'ils intègrent tous la préservation du foncier à leurs conseils, avis et décisions et en font une priorité.

La création et l'utilisation d'observatoires du foncier par tous les acteurs administratifs et territoriaux sont la preuve que la consommation des espaces au cœur du sujet de l'équilibre des territoires ; cela permet d'avoir plus d'informations et d'améliorer la cohérence de l'urbanisation en rendant disponibles bilans et perspectives de développement.

Pour une mise en œuvre plus rapide et efficace de la limitation de la consommation foncière, plusieurs leviers d'action sont possibles : continuer à mobiliser et convaincre les acteurs, augmenter la contrainte réglementaire, inverser l'intérêt à construire du neuf en faveur de la réhabilitation de l'existant... les pistes sont multiples, reste à savoir si elles seront mises en œuvre ou si l'affichage d'une préoccupation sur le sujet de la préservation espaces agricoles, forestiers et naturels restera de l'ordre d'une intention, sans aboutir à des décisions politiques fortes.

Le plan biodiversité<sup>11</sup> du ministère de la transition écologique et solidaire présenté le 4 juillet 2018, dont le point 1.3 est « limiter la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers pour atteindre l'objectif zéro artificialisation nette » peut représenter un premier pas vers un renforcement de l'importance et des moyens que l'Etat va consacrer à la préservation des espaces agricoles, forestiers et naturels.

---

<sup>11</sup> Ministère de la Transition écologique et solidaire - Plan Biodiversité [document électronique]  
[http://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/2018.07.04\\_PlanBiodiversite.pdf](http://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/2018.07.04_PlanBiodiversite.pdf)

## Bibliographie

- 1- Direction générale de l'environnement (Commission Européenne). Lignes directrices concernant les meilleures pratiques pour limiter, atténuer ou compenser l'imperméabilisation des sols. [document électronique] <https://publications.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/.../language-fr.- 2012>
- 2- Christian Walter, Antonio Bispo, Claire Chenu, Alexandra Langlais, Christophe Schwartz. Les services écosystémiques des sols : du concept à sa valorisation. *Cahiers Demeter* , pp.53-68, 2015.
- 3- Xavier Le Roux, Robert Barbault, Jacques Baudry, Françoise Burel, Isabelle Doussan, et al.. Agriculture et biodiversité. Valoriser les synergies. 113 p., 2008, Expertises Collectives.
- 4- DRAAF – SRISE de Normandie Agreste Normandie- analyse juin 2017 : reprise de l'artificialisation des sols agricoles. [document électronique] [http://draaf.normandie.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/20170616-OSCOM-JUIN-2017\\_cle8b2ca9.pdf](http://draaf.normandie.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/20170616-OSCOM-JUIN-2017_cle8b2ca9.pdf)
- 5- DDTM 27 et CA 27. charte pour une gestion économe de l'espace eurois. [document électronique]<http://www.eure.gouv.fr/content/download/4491/27771/file/Charte%20pour%20une%20gestion%20%C3%A9conome%20de%20l'espace%20eurois%20juin%202011.pdf>- Juin 2011.
- 6- DDTM 80. Maitriser la consommation foncière dans les documents d'urbanisme. [document électronique] [http://webissimo-ide.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/doc-trine\\_foncierev6\\_cle0d561f.pdf](http://webissimo-ide.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/doc-trine_foncierev6_cle0d561f.pdf)- mars 2018
- 7- DDT 38. L'engagement de l'Etat pour limiter la consommation foncière en Isère. [document électronique] <http://www.isere.gouv.fr/content/download/17724/114485/file/4%20pages%20sur%20la%20strat%C3%A9gie%20fonci%C3%A8re%20en%20Is%C3%A8re.pdf> mai 2013
- 8- SGAR Rhône-Alpes, DREAL Rhône-Alpes, DRAAF Rhône-Alpes et DDT. L'Etat s'engage pour une gestion durable et économe du foncier en Rhône-Alpes. [document électronique] <http://www.isere.gouv.fr/content/download/17725/114489/file/4%20pages%20sur%20la%20strat%C3%A9gie%20fonci%C3%A8re%20r%C3%A9gionale.pdf>- novembre 2012
- 9- DDT 38. Outils de préservation du foncier [document électronique] [https://www.isere.gouv.fr%2Fcontent%2Fdownload%2F25070%2F195712%2Ffile%2FOU-TILS%2520DE%2520DOCTRINE%2520PRESERVATION%2520%2520FON-CIER\\_2015.pdf&usg=AOvVaw2oQ1F0MfPLRXrjPdgRN8cD](https://www.isere.gouv.fr%2Fcontent%2Fdownload%2F25070%2F195712%2Ffile%2FOU-TILS%2520DE%2520DOCTRINE%2520PRESERVATION%2520%2520FON-CIER_2015.pdf&usg=AOvVaw2oQ1F0MfPLRXrjPdgRN8cD) – 2015

10- CGAAER rapport 17076- Evaluations et propositions d'optimisation des outils concourant à la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers – [document électronique]  
<http://agriculture.gouv.fr/telecharger/90523?token=800439f00ec9d244e28886370e1906ce> – mars 2018

11- Ministère de la Transition écologique et solidaire- Plan Biodiversité [document électronique] [http://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/2018.07.04\\_PlanBiodiversite.pdf](http://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/2018.07.04_PlanBiodiversite.pdf)

## Annexes

Annexe 1 : services de la DDTM 27

Annexe 2 : autorisation de défrichement

Annexe 3 : tableau de comparaison des observatoires du foncier