

Certu

CETE
Nord Picardie

Observer et caractériser les dynamiques foncières

L'observation foncière



© James Boyle / creativecommons.org

L'observation foncière constitue un outil de connaissance au service de l'action, de la prospective et de l'évaluation des politiques d'aménagement. L'évolution des marchés fonciers ainsi que celle des politiques foncières et des réglementations en font aujourd'hui un outil incontournable en plein développement.

Définition

L'observation foncière est une démarche alliant inventaire, diagnostic et action foncière. Elle va de la modélisation de la réalité (par exemple découpage en marché) à la représentation graphique ou cartographique, en passant par l'acquisition et la gestion de données, l'analyse et l'interprétation des informations.

■ Principes

L'observation foncière est un processus de connaissance des marchés dans le temps et dans l'espace dont il importe de préciser le champ, compte tenu du large champ de thématiques qu'elle recouvre.

- D'une façon générale, elle observe d'une part **les stocks renseignant sur les caractéristiques du territoire** : l'occupation du sol (caractéristiques biophysiques), son utilisation (résidentielle, agricole, etc. mais aussi son niveau de construction : bâti, densité, etc.), son usage (par exemple récréatif) et son affectation au regard du droit.

- Ensuite, elle s'intéresse aux **stocks selon le type d'appropriation** (formes juridiques), les formes physiques de la propriété et la nature des propriétaires.
- Pour finir, elle regarde **les flux**. Il s'agit des mutations foncières et immobilières à titre onéreux ou non, sans modification systématique de la nature du stock. Si le nombre de transactions peut paraître anecdotique (1 à 3 % des propriétés changent de main chaque année), ces transferts de propriété témoignent d'une dynamique spatiale potentiellement forte : changement de valeurs (et différenciation d'attractivité des territoires), changement social (propriétaire) et changements d'usage (fonction des territoires et durabilité environnementale, sociale et économique).

Certu 2013/25



MINISTÈRE
DE L'ÉGALITÉ
DES TERRITOIRES
ET DU LOGEMENT

MINISTÈRE
DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT
DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

ADEF
Études Foncières

gridaun

Éditions du Certu

Collection Références

L'observation foncière répond à plusieurs besoins :

- **Orientation de l'action foncière**

Les outils d'observation et de connaissance constituent un atout, notamment en matière :

- d'études de faisabilité des opérations d'aménagement (inventaire des propriétaires : publics, privés, individuels, groupés...) ou de repérage du potentiel foncier et du niveau de mutabilité des parcelles ;
- d'évaluation de la valeur d'un bien, qu'il s'agisse de valorisation du patrimoine public ou de préemption/expropriation d'un bien privé ;
- de définition d'objectifs réglementaires tels que la limitation de la consommation d'espace, impératif explicitement prévu par les lois d'engagement national pour l'environnement (ENE) et de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMA) de 2010.

- **Assistance et évaluation des politiques publiques**

L'observatoire permet de fournir aux décideurs locaux des éléments de suivi des effets des politiques foncières qu'ils mettent en œuvre. Par exemple, on notera tout l'intérêt qui existe à pouvoir mesurer la valorisation foncière liée à un équipement public, impossible à estimer sans outil d'observation adéquat.

- **Prospective territoriale**

La fonction de veille est essentielle pour repérer, suffisamment en amont, grâce aux transactions, les secteurs où des changements non souhaités ou attendus sont en cours (ventes avec modification de la destination des biens). Une connaissance précise et exhaustive devient par ailleurs impérative face à des phénomènes diffus difficilement réparables. Autrement dit, la veille foncière développe l'acuité des acteurs publics par son épaisseur temporelle et son ancrage territorial. Dans le prolongement, on n'oubliera pas tout l'intérêt de disposer de données robustes pour encourager et développer la recherche sur des phénomènes encore insuffisamment connus.

Mise en œuvre

■ **Prérequis**

Il est indispensable de bien définir les objectifs et l'ambition de l'observatoire. Selon qu'il s'intéresse à un phénomène en particulier ou de manière plus transversale à l'évolution d'un territoire, ses caractéristiques ne seront pas les mêmes.

Pour autant, si un observatoire foncier n'est pas un outil normé, sa mise en œuvre répond à quelques principes communément admis.

- **Mettre en place un outil pérenne**

La valeur d'un observatoire se construit au fil des années. La pérennité de l'observatoire est indispensable pour permettre de mesurer des dynamiques évoluant généralement sur des temps longs et pour avoir des résultats interprétables et comparables dans la durée.

■ **Marchés fonciers**

La connaissance des marchés fonciers nécessite au préalable de les caractériser et de les segmenter. Ce découpage dépend de la finalité de l'observation. Ainsi, plusieurs types de segmentation peuvent être mentionnés : celle des Safer, qui distingue différents marchés ruraux : terres et prés libres, vignes, forêts, etc. ; celle de l'Observatoire régional de l'habitat et de l'aménagement (ORHA) du Nord-Pas-de-Calais qui propose une double structuration, socio-économique (fondée sur la nature de l'acquéreur/vendeur) et géographique (ville centre, périphérie dense, périurbain et rural/touristique) ; ou encore le découpage proposé par l'Adef qui repose sur la destination du bien vendu. Cette dernière distingue six types de marchés fonciers :

- les espaces agricoles productifs (terrains d'élevage, agricole, etc.) ;
- les espaces de loisir (terrains de chasse, jardinage de détente, terrains de loisirs, etc.) ;
- les terrains à urbaniser (terrain brut à aménager en extension urbaine, par exemple à destination d'un lotissement) ;
- les terrains neufs (terrain à bâtir équipé destiné à la construction) ;
- les terrains à recycler en renouvellement urbain (par exemple démolition ou dépollution nécessaire) ;
- les droits à construire en renouvellement urbain (vente de charges foncières en zone réaménagée, c'est la localisation qui joue ici le plus grand rôle).

Ces marchés doivent être analysés distinctement car ils obéissent à des logiques spécifiques de formation de la valeur et mobilisent des données en partie différentes. Un même terrain a ainsi plusieurs valeurs potentielles même s'il n'a qu'un seul prix, qui est celui auquel la vente se conclue.

Pour s'imposer comme un outil pérenne, l'observatoire doit répondre à une utilité locale et acquérir une vraie légitimité incontestable en démontrant son intérêt. Pour ce faire, la construction du dispositif est une étape essentielle pour conditionner l'adhésion et la participation des acteurs, et, de fait, les utilisations ultérieures de l'observatoire. Sa pérennité passe également par une forte implication institutionnelle et par la garantie de moyens dédiés à son fonctionnement.

- **Observer à la bonne échelle**

Le champ de l'observation est très large et peut varier de l'échelle de la ville à celle de la région. Différents niveaux d'observation sont généralement envisagés. Celui de l'agglomération (ou encore du bassin de vie) apparaît certainement le plus pertinent pour prendre en compte

l'échelle des marchés fonciers. C'est aussi l'échelle d'élaboration des politiques publiques et du suivi des différents plans et programmes (PLUi, SCoT, PLH...). Ce type d'observatoire est le plus souvent monté par les services d'une ville (ou d'une intercommunalité). Il peut également être délégué à une agence d'urbanisme. La montée en puissance des SCoT et l'obligation d'une évaluation qui leur est faite (au bout de 6 ans depuis la loi Grenelle) ont fortement incité ces structures à se doter d'outils d'observation leur permettant de suivre les orientations du document d'objectifs au travers d'une série d'indicateurs. Pour autant, il convient de ne pas confondre observation et évaluation.

L'observation à l'échelle départementale et régionale est également intéressante. Elle offre la possibilité de comparer différents territoires locaux entre eux et de les confronter à des référentiels plus larges.

Il faut distinguer la question de l'échelle de l'observation de celle du maître d'ouvrage. En effet, l'observation n'est jamais neutre, elle répond toujours à des objectifs, aussi louables soient-ils, de politiques publiques (par exemple réduire la consommation foncière). Dans l'idéal, celui qui observe devrait être différent de celui qui met en œuvre les politiques publiques issues de ou évaluées via l'observation.

Chaque observatoire répond à des besoins qui lui sont propres et mobilise les données qui lui sont accessibles. Souvent plus opérationnels à l'échelle locale et davantage analytiques à une échelle plus large, les observatoires doivent pourtant rechercher une cohérence et une complémentarité dans le regard qu'ils portent sur le territoire et ses dynamiques. À ce titre, l'échelle régionale paraît la plus pertinente pour définir un cadre de référence sur lequel tout observatoire local se doit de se référer.

- Développer un travail partenarial autour d'un réseau d'acteurs

L'initiative de la création d'un observatoire foncier est généralement portée par un acteur pilote. Pendant longtemps, ce rôle a été celui des services déconcentrés de l'Etat. Aujourd'hui, ce sont principalement les collectivités

territoriales qui trouvent, en fonction de leurs compétences, une légitimité pour impulser une telle dynamique d'observation. Le développement d'une démarche partenariale est pour autant à rechercher, celle-ci permettant :

- un élargissement des sources d'information par un échange ou une mise à disposition des données et une mutualisation de leur coût d'acquisition et des capacités de traitement. Ce sont souvent les mêmes acteurs, producteurs ou gestionnaires de données des politiques foncières que l'on retrouve associés dans les observatoires : EPF (EPFE et EPFL), Safer, agence d'urbanisme, SCoT, services déconcentrés de l'État... ;
- un partage entre les différents acteurs des enjeux prioritaires, des besoins en termes d'information et des modes d'organisation du système d'observation ;
- la formulation d'une vision commune des résultats issus de l'observation et/ou la confrontation de la vision de l'évolution du territoire et des politiques à mener.

Le développement de ces partenariats se traduit le plus souvent dans la signature de conventions (d'objectifs, d'échange de données, de diffusion...). Le plus souvent, la gouvernance s'organise sous la forme d'un comité de pilotage (Copil) et d'un comité technique (Cotech). En représentant la diversité des acteurs, ils garantissent la légitimité et la continuité des actions pour le premier, l'organisation du travail et son opérationnalité pour le second.

- Conserver une neutralité

L'objectivité de l'observatoire est un gage de sa légitimité auprès des différents utilisateurs. En fournissant des informations dont la précision, la représentativité, l'exhaustivité et l'actualisation sont reconnues comme incontestables, il propose à chacun un état des lieux neutre constituant une base de travail concrète sur laquelle chacun peut fonder son point de vue et entendre celui des autres sans pour autant que tous soient forcément partagés.

Méthodologie

La mise en place d'un observatoire se décompose généralement en quatre étapes successives. Elles sont pour autant soumises à un processus itératif de validation et d'adaptation tout au long de la vie de l'observatoire en fonction de l'évolution du contexte et des enjeux.

- **L'expression des besoins** permet de partager et de structurer les attentes des différents partenaires et de formuler clairement les objectifs de l'observatoire et son périmètre d'intervention. Elle nécessite un pilotage politique fort.
- **La formalisation de la commande** s'apparente le plus souvent à une démarche de projet. Elle permet notamment de définir précisément le cahier des charges techniques de l'observatoire ainsi que le mode de gouvernance (recueil, stockage, traitement et partage

des informations). C'est à cette étape que sont choisis : la réflexion sur les données (cf. fiche sur les données de l'observation), leur traitement (reposant sur des choix méthodologiques explicites, cf. le découpage des marchés fonciers) et les indicateurs jugés les plus aptes à répondre aux objectifs fixés.

- **La création à proprement parler de l'observatoire** permet de collecter les données et d'acquérir les référentiels. Elle passe par le développement des applications informatiques (base de données, système d'information géographique, interface électronique...) et l'organisation de la gestion de l'information (fréquences des mises à jour, niveau d'accès aux informations, mode de restitution des données...). Cette étape peut être réalisée en interne ou confiée à un prestataire de service.

- **L'exploitation et l'animation de l'observatoire** permettent l'exploitation des données et la valorisation des résultats. Le système d'information n'a d'intérêt que si les résultats sont diffusés et partagés le plus largement afin de contribuer à une meilleure connaissance des dynamiques territoriales.

Il est important de prévoir dès la mise en place de l'outil un dispositif d'évaluation. Il permet d'ajuster les objectifs et le contenu de l'observatoire en fonction des difficultés rencontrées ou des nouvelles opportunités offertes. Sans évaluation, un observatoire perd en efficacité et en adaptabilité.

Intérêts et points de vigilance

■ Intérêts

Un observatoire permet d'apporter une connaissance chiffrée et localisée des marchés fonciers et ainsi d'objectiver les processus et les enjeux qui en découlent. À partir des mêmes sources d'informations, il permet des usages qui sont propres à chaque utilisateur :

- pour les collectivités ou intercommunalités, c'est un véritable **outil d'aide à la décision** et de suivi de la mise en œuvre des politiques foncières et plus largement d'aménagement du territoire ;
- pour les aménageurs, l'observatoire contribue à obtenir une meilleure **évaluation de la charge foncière** dans la réalisation des opérations d'aménagement ;
- pour les services de l'État, il permet de compléter utilement les **porter à connaissance** dans les documents d'urbanismes ou d'aménagement (SCoT, PLH, etc.) mais aussi de décliner localement les politiques foncières portées par l'État.

■ Points de vigilance

- Concernant la méthode et les données :
 - il est nécessaire avant toute utilisation d'une donnée de connaître son champ d'application et ses limites. L'observatoire donne une représentation de la réalité dont il convient de connaître les limites et la marge d'erreur ;
 - des étapes méthodologiques sont parfois oubliées (objectifs de l'observatoire, évaluation). Ces omissions peuvent mettre fortement en danger la pérennité de l'observatoire ou le rendre moins efficace ;

- de nombreux observatoires indiquent que si le découpage en différents marchés fonciers est intéressant et pertinent en théorie, il est difficile à mettre en application car certains d'entre eux échappent à l'observation (par exemple marchés 5 et 6 de l'Adef) ;
- une interruption dans un observatoire peut faire perdre tout intérêt au travail entrepris antérieurement, puisqu'il ne pourra plus être mis en perspective ;
- la multiplication des observatoires sur un territoire est intéressante si elle débouche sur une confrontation constructive des résultats, voire sur une fusion des observatoires, destinée à réaliser des économies d'échelle. Dans le cas contraire, elle peut être une source d'erreur.
- Concernant l'organisation et les moyens :
 - des financements ou des moyens humains sont nécessaires pour le bon suivi d'un observatoire ;
 - l'observatoire foncier est un outil qui étudie des phénomènes complexes mais dont l'utilisation doit rester simple. Les logiciels informatiques complexes ou peu évolutifs doivent être évités.



Exemple de référentiel Foncier public en Ile-de-France. © METL-MEDDE

Pour en savoir plus...

- Adef, « État des lieux de l'observation foncière », rapport d'étude pour le ministère du Développement durable, 2007, 67 p.
- Audiar, Publication de l'observatoire foncier de l'agglomération rennaise, n° 6, 2012.
- FNAU, « Les observatoires des agences d'urbanisme », synthèse de l'atelier métier de la 32^e rencontre de la FNAU, n° 25, septembre 2012.
- Géniaux G. (coord.), « L'observation foncière », dossier, *Etudes foncières*, n° 139, 2009.
- Gérard Y. et Schmitt G. (coord.), « Le temps des réseaux », dossier, *Etudes foncières*, n° 156, 2012, p. 37-65.

Certu
Centre d'Études
sur les réseaux,
les transports,
l'urbanisme et
les constructions
publiques

2, rue Antoine Charial
CS 33297
69426 Lyon
Cedex 03
Tél. : 04 72 74 58 00
Fax : 04 72 74 59 00
www.certu.fr

© Certu 2013
La reproduction totale
ou partielle du
document doit être
soumise à l'accord
préalable du Certu.

N°ISSN : 2263-8725

Mise en page :
www.laurentmathieu.fr

La 1^{re} version de l'ouvrage « Les outils de l'action foncière au service des politiques publiques » a été éditée en 2006. En 2012, un groupe de travail composé de la DGALN, du Certu, du Cete Nord-Picardie, du Gridauh et de l'Adef a actualisé et complété cette fiche.

Groupe de travail :

Guillaume Fauvet et Marc Morain (CERTU),
Stéphane Bost, Bertrand Hervier
et Christelle Payen (DGALN/DHUP),
Christelle Barassi et Magali Journet
(CETE NP/ PCI Foncier),
Jean-Pierre Lebreton (Gridauh)
et Yann Gérard (ADEF).

Rédacteurs associés :

Pascal Planchet, Soazic Marie,
Pierre Galan (GRIDAUH),
Vincent Caumont (CETE NP/ PCI Foncier).

Relecture :

Gilles Bentayou (CETE de Lyon),
Géraldine Bonnet (CERTU)

Contact : Département Urbanisme Certu

Mél : urb.certu@developpement-durable.gouv.fr
Tél. : 04 72 74 59 10