



Les **Cahiers** méthodologiques

#4 | Février 2017

IDENTIFICATION DU POTENTIEL FONCIER

Cahiers méthodologiques de l'Observatoire partenarial des Pyrénées-Atlantiques et du sud des Landes

Les cahiers méthodologiques de l'Observatoire sont une réponse de l'Agence d'Urbanisme aux besoins de mutualisation de l'ingénierie publique.

Les cahiers servent de vecteur pédagogique à l'ensemble du partenariat en détaillant la méthodologie et les postulats de l'AUDAP pour traiter et analyser une donnée.

Ils sont complétés par les notes de l'Observatoire qui analysent les dynamiques locales au prisme d'une thématique. Les travaux produits sont mis en ligne sur les sites internet de l'AUDAP.

 www.audap.org

 www.observatoire-64.org

I INTRODUCTION

Construire une méthode permettant d'identifier le potentiel foncier des communes

L'Agence d'Urbanisme Atlantique & Pyrénées (AUDAP) accompagne ses partenaires dans l'élaboration de leurs différents documents de planification, qu'il s'agisse des Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) ou encore de Plans Locaux d'Urbanisme Intercommunaux (PLUi).

Dans le cadre de ces travaux, et plus précisément des PLUi, il convient d'« *analyser la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis* » (article L123-1-2 du Code de l'urbanisme). Pour répondre à cette obligation légale qui fait écho à un enjeu collectif d'une gestion économe des ressources foncières, l'AUDAP a élaboré au cours de ces dernières années une méthode permettant d'objectiver le potentiel foncier des territoires.

Objective car elle ne s'appuie pas sur un ressenti ou sur des dires d'acteurs, la méthode développée et exposée dans ce cahier, s'appuie sur des traitements d'informations géographiques et statistiques fiables pour lesquels les hypothèses sont clairement définies et adaptées à la réalité du territoire étudié. De fait, certaines hypothèses peuvent être modulées selon le territoire, qu'il soit urbain, périurbain ou rural, mais aussi en fonction du niveau de tension des marchés immobiliers et fonciers.

Aujourd'hui, la méthode développée connaît deux limites. D'une part, elle n'estime pas le potentiel en démolition/construction et d'autre part, elle ne gère pas le potentiel foncier de parcelles supportant plusieurs bâtiments. Pour autant, après usage dans 9 EPCI (Communautés d'agglomération et Communautés de communes), il est constaté que la vérification du potentiel foncier identifié lors d'échanges avec les techniciens et les élus, permet de dépasser ces écueils.

Un outil d'aide à la décision publique

En proposant cette méthode d'identification du potentiel foncier, l'AUDAP a souhaité fournir aux élus un véritable outil d'aide à la décision publique permettant l'élaboration d'une stratégie foncière adaptée au projet du territoire mis en œuvre.

Le cahier méthodologique #4 vise à détailler les hypothèses et les traitements retenus par l'AUDAP pour identifier à moindre coût le potentiel foncier d'un territoire. La méthode développée permet d'être facilement transposable et reproductible. Elle permet d'apporter une réponse sur un sujet primordial dans la construction de politiques publiques d'urbanisme. ■

“ *En proposant cette méthode d'identification du potentiel foncier, l'AUDAP a souhaité fournir aux élus un véritable outil d'aide à la décision publique permettant à terme l'élaboration d'une stratégie foncière adaptée au projet du territoire mis en œuvre.* ”



Exemple graphique de l'analyse d'un potentiel foncier identifié dans un territoire.

SOMMAIRE

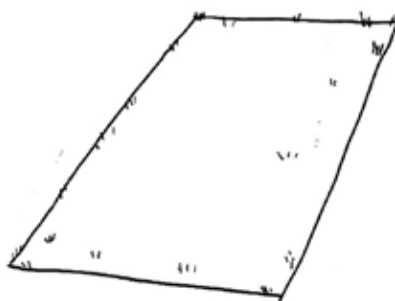
De quel potentiel parle-t-on ?	6
Les données à mobiliser	7
Etape 1 : Sélection des parcelles d'intérêt	8
Etape 2 : Identification des parcelles	9
Etape 3 : Le scoring des parcelles bâties	10
Les biais et les limites	12
Étude de cas :	
L'exemple du PLUi de l'Agglomération Côte Basque-Adour	13
Schéma de synthèse	16

DE QUEL POTENTIEL PARLE-T-ON ?

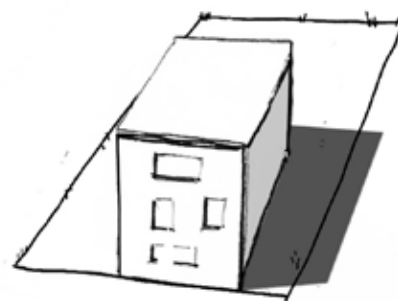
LA MÉTHODE DÉVELOPPÉE DANS CE CAHIER IDENTIFIE OBJECTIVEMENT LE POTENTIEL FONCIER D'UN TERRITOIRE. Elle recense les parcelles nues, les parcelles bâties pouvant faire l'objet de densification, et les ténements fonciers pouvant combiner les cas de figure précédents. Ce potentiel foncier ne prend pas en compte les possibilités de démolition/construction et les parcelles contenant plusieurs bâtis.

PARCELLE NUE

Toutes les parcelles nues $> 200 \text{ m}^2$ appartenant à un zonage constructible d'un document d'urbanisme sont considérées comme un terrain ayant un potentiel.



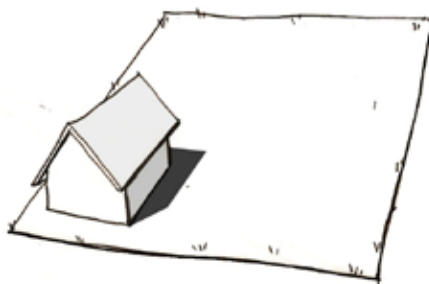
AVANT



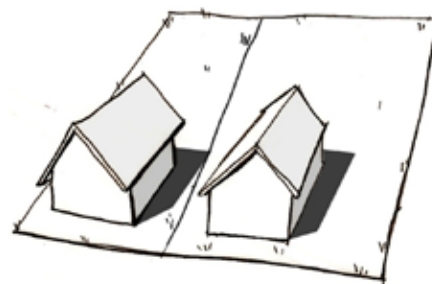
APRÈS

DIVISION PARCELLAIRE

La division parcellaire consiste pour un propriétaire à vendre une partie de sa parcelle. L'usage qui peut en être fait dépend du règlement du document d'urbanisme. En règle générale ce sont des projets de maisons individuelles ou de très petits collectifs.



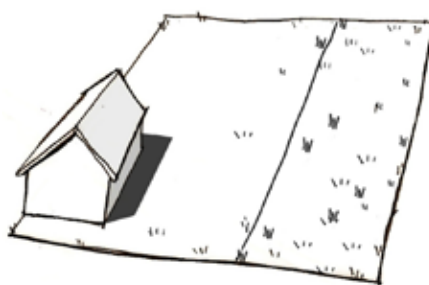
AVANT



APRÈS

REGROUPEMENT PARCELLAIRE

L'identification de parcelles nues et de parcelles à fort potentiel de division attenantes peut permettre de les regrouper. Ces espaces forment des ténements fonciers avec une superficie adaptée à des projets d'habitat collectif.



AVANT



APRÈS

LES DONNÉES À MOBILISER

L'IDENTIFICATION DU POTENTIEL FONCIER DANS UN TERRITOIRE NÉCESSITE TROIS DONNÉES GÉOGRAPHIQUES : LE PARCELLAIRE CADASTRAL, LE BÂTI DUR CADASTRAL ET LES ZONAGES DES DOCUMENTS D'URBANISME. La vectorisation de ces données au format SIG est un préalable indispensable. Dans la plupart des territoires, le cadastre vecteur est mis gratuitement à disposition des collectivités par la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP). Pour les zonages des documents d'urbanisme la numérisation sera obligatoire, à terme, pour tous les territoires dans le cadre du géoportail national de l'urbanisme.



Les parcelles cadastrales

Le parcellaire cadastral doit être homogène dans tout le territoire d'étude quand il s'agit d'une intercommunalité.

La BD Parcellaire® de l'IGN ou le PCI-Vecteur de la DGFIP sont des sources possibles. Il convient de privilégier celle qui est la plus récente.



Le bâti cadastral

Le bâti cadastral est issu des mêmes bases que les parcelles, à savoir la BD Parcellaire® de l'IGN ou le PCI-Vecteur de la DGFIP. Tout comme précédemment, il convient de privilégier la base la plus récente pour tenir compte des nouvelles constructions.

Seuls les bâtiments durs supérieurs à 20 m² sont conservés dans la méthode. Les bâtiments légers (constructions ouvertes, garages, hangars, ...) ne pèjorent pas le potentiel de la parcelle.



Les zonages des documents d'urbanisme

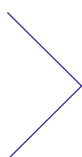
A l'échelle intercommunale, chaque document d'urbanisme possède son règlement. Une harmonisation des codifications des zonages est donc nécessaire dans l'attente de l'adoption généralisée du standard CNIG. Par exemple, une zone Ns dans un document ne correspond pas obligatoirement aux mêmes règles d'urbanisme dans un autre.

Pour les communes soumises au Règlement National de l'Urbanisme (RNU), il est nécessaire de dessiner une enveloppe urbaine à partir de la connaissance du territoire. L'ensemble forme ce que l'on appellera les « zonages urbains ».

ÉTAPE 1 : SÉLECTION DES PARCELLES D'INTÉRÊT

À PARTIR DES DONNÉES MOBILISÉES, UN PREMIER TRAVAIL DE NETTOYAGE EST NÉCESSAIRE. Les données mobilisées ne permettent pas d'obtenir immédiatement les parcelles d'intérêt. Un travail de sélection est indispensable. Il a pour objectif de retirer des parcelles non pertinentes telles que les voiries, les espaces publics tels que les trottoirs, les parcelles hors «zonage urbain» ainsi que les parcelles de moins de 200 m². Cinq temps rythment ce travail.

5 TEMPS



Visualisation du cadastre (parcelles et bâtiments durs) et des « zonages urbains ».



Découpage strict des parcelles en fonction des « zonages urbains ».



Suppression des parcelles inférieures à 200 m². Il est possible d'adapter ce seuil selon le type de territoire. Un territoire au marché tendu verra de très petites parcelles muter, ce ne sera pas forcément le cas d'un territoire au marché plus détendu.



Suppression des parcelles qui correspondent aux infrastructures routières et ferroviaires.



Obtention du résultat : les parcelles conservées.

ÉTAPE 2 : IDENTIFICATION DES PARCELLES

LA DEUXIÈME PARTIE DU TRAVAIL CONSISTE A DIFFÉRENCIER LES PARCELLES D'INTÉRÊT EN TROIS CLASSES. L'ensemble des parcelles d'intérêt sont classées soit en parcelles nues, soit en parcelles avec un bâtiment, ou soit en parcelles avec plusieurs bâtiments. Pour rappel, les bâtiments durs inférieurs à 20 m² et l'ensemble des bâtiments légers ne sont pas pris en compte dans ce classement.



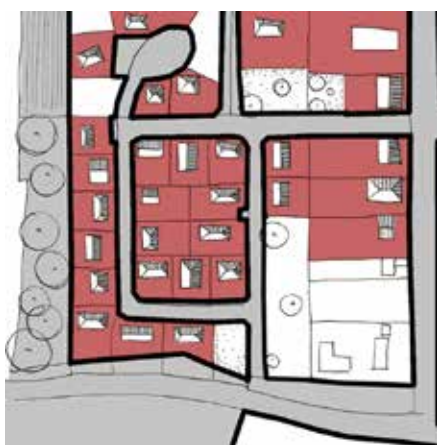
Classe 1 Parcelles sans bâtiment (parcelle nue)

Ce sont des parcelles supérieures à 200 m² et qui ne possèdent pas de bâtiment dur supérieur à 20 m².

Un balayage visuel permettra de supprimer les délaissés de voiries restants. Ce travail peut s'appuyer sur la forme des parcelles et, notamment, leur compacité.

Pour rappel, le cahier méthodologique #3 fournit la formule de l'indice de compacité d'un polygone (page 21).

Toutes les parcelles nues font partie du potentiel foncier tant qu'elles respectent les critères précédemment évoqués.



Classe 2 Parcelles avec un bâtiment

Il s'agit de parcelles supérieures à 200 m² possédant un seul bâtiment dur supérieur à 20 m².

Ces parcelles sont ensuite scorées (étape 3) pour les ordonner objectivement à partir de trois critères statistiques : la taille de la parcelle, l'emprise et la position du bâti.

Les parcelles qui obtiennent un score cumulé suffisamment élevé avec ces trois critères seront retenues dans le potentiel foncier.



Classe 3 Parcelles avec plusieurs bâtiments

Les parcelles supérieures à 200 m² qui possèdent plusieurs bâtiments durs supérieurs à 20 m² sont exclues du potentiel foncier.

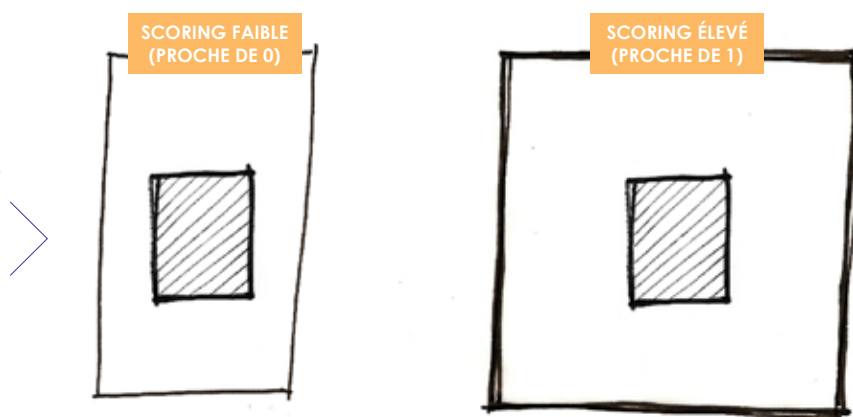
L'AUDAP travaille à affiner la méthode afin de permettre leur intégration dans le potentiel foncier. Une piste est en cours de test.

ÉTAPE 3 : LE SCORING DES PARCELLES AVEC UN BÂTIMENT

LES PARCELLES BÂTIES CONTENUES DANS LES « ZONAGES URBAINS » POSSÈDENT UN POTENTIEL DE DIVISION PLUS OU MOINS IMPORTANT. Une approche géométrique permet de scorer chaque parcelle selon trois critères : la taille de la parcelle sur 1 point, l'emprise du bâti dans la parcelle sur 1 point et l'emplacement du bâtiment dans la parcelle sur 1 point. Le score «taille+emprise+position» d'une parcelle ayant un très fort potentiel sera proche de trois sur trois. Le score d'une parcelle sans potentiel sera proche de zéro sur trois. Selon le niveau de prix des territoires, le score cumulé à partir duquel les parcelles sont retenues peut différer.

TAILLE

**PLUS LA PARCELLE EST GRANDE,
PLUS LE POTENTIEL EST FORT**



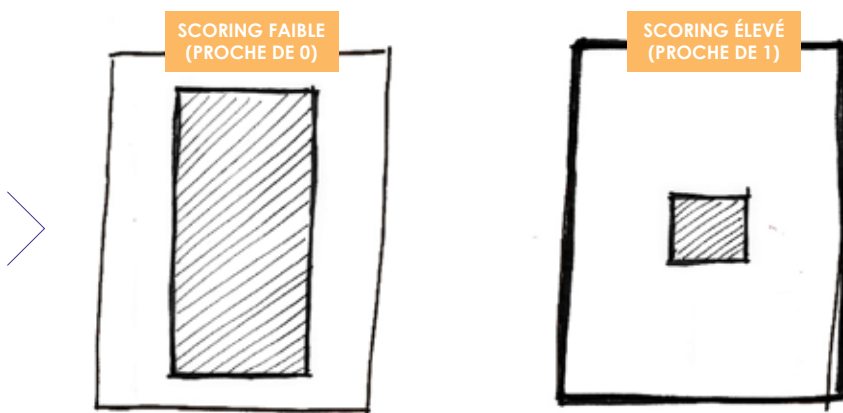
La taille de la parcelle

Le principe de base est le suivant : plus une parcelle est grande, plus son potentiel théorique de division est élevé. Elle peut offrir un potentiel de densification dans le cas d'une division du terrain, voire de renouvellement urbain dans le cas d'une démolition puis construction d'un habitat collectif.

Note méthodologique : Après avoir classé les parcelles par ordre de superficie, chacune des parcelles est scorée. Les parcelles de 200 m² sont scorées 0. Les parcelles comprises entre le 9^{ème} décile et le maximum sont scorées 1. L'ensemble des parcelles restantes se répartit entre 0 et 1.

EMPRISE

PLUS LE POURCENTAGE DE BÂTI
SUR LA PARCELLE EST GRAND,
MOINS LE POTENTIEL EST FORT



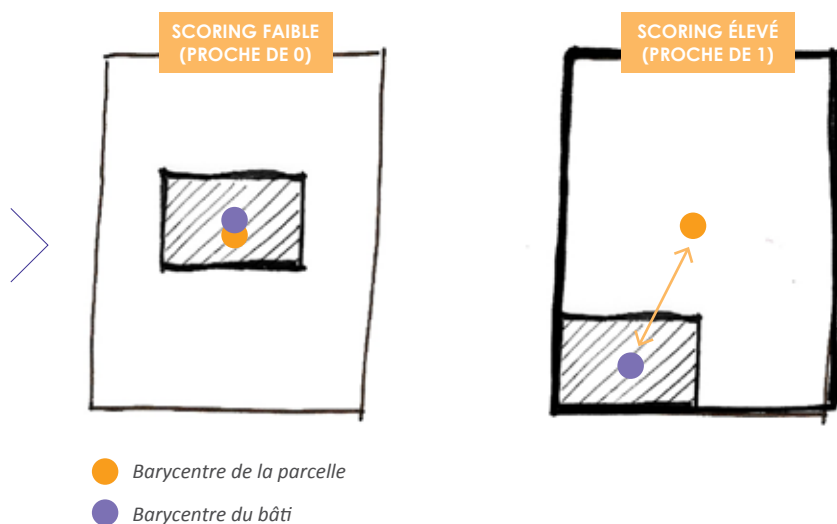
Le pourcentage de bâti dans la parcelle

Le deuxième critère score le pourcentage de bâti sur la parcelle. A taille de parcelle égale, une parcelle qui possède un bâtiment avec une petite emprise au sol aura un score plus élevé que celle qui possède un bâtiment avec une grande emprise au sol.

Note méthodologique : La parcelle ayant le pourcentage de bâti le plus faible est scorée 1, celles au-dessus du neuvième décile sont scorées 0. L'ensemble des autres parcelles se répartit entre 0 et 1 selon leur pourcentage de bâti.

POSITION

PLUS LA DISTANCE INTER-BARY-
CENTRE EST GRANDE, PLUS LE
POTENTIEL EST FORT



La position du bâti sur la parcelle

Le troisième et dernier critère identifie la position du bâtiment dans la parcelle. Cette position correspond à la distance entre le barycentre de la parcelle et celui du bâtiment. A taille de parcelle égale, une parcelle qui possède une distance inter-barycentre élevée aura un score plus élevé que celle qui possède une distance faible.

Note méthodologique : Les parcelles au-dessus du neuvième décile qui ont la plus grande distance inter-barycentre sont scorées 1, celles au-dessous du premier décile 0. L'ensemble des autres parcelles se répartit entre 0 et 1.

BIAIS POTENTIELS ET LIMITES

LA MÉTHODE DÉVELOPPÉE PAR L'AUDAP CONNAÎT CERTAINES LIMITES OU BIAIS POTENTIELS. ELLES SONT POUR LA PLUPART EN COURS D'EXPLORATION. Les différents travaux réalisés par l'AUDAP en matière de potentiel foncier sur des espaces très différents par leur typologie (urbains, périurbains et ruraux) mais aussi par leur niveau de prix (zones tendues et détendues) sont autant d'expériences qui enrichissent la méthode initiale.



La méthode créée par l'AUDAP pour identifier le potentiel foncier ne permet pas à ce stade de prendre en compte le renouvellement urbain. Pour pallier ce manque, différentes méthodes peuvent être mises en œuvre.

Potentiel foncier brut

Le potentiel foncier identifié par la méthode développée par l'AUDAP est un stock global. Il n'est donc pas mobilisable immédiatement. Certaines parcelles font, par exemple, l'objet de rétention foncière de la part des propriétaires et la temporalité de leur libération peut échapper à la collectivité. De plus, des acteurs privés comme les promoteurs peuvent jouer leur propre partition et faire muter des tissus en l'absence de règles claires et incitatives de la collectivité. De manière générale, le potentiel foncier n'a pas vocation à devenir entièrement des réserves foncières. La collectivité, au regard de son projet, doit hiérarchiser les parcelles qu'elle juge pertinentes pour structurer son intervention. Sur les parcelles qu'elle ne souhaite pas mobiliser, des règles peuvent être édictées pour assurer la cohérence globale du projet.

Prendre en compte le renouvellement urbain

La méthode créée par l'AUDAP pour identifier le potentiel foncier ne permet pas à ce stade de prendre en compte le renouvellement urbain. Pour pallier ce manque, différentes méthodes peuvent être mises en œuvre. Une approche possible consisterait à utiliser des données relatives à la vacance pour localiser des bâtiments structurellement vides. Croiser cette information avec l'ancienneté du bâti et l'expertise des techniciens des collectivités doit permettre d'illustrer des espaces à enjeux de renouvellement urbain. A l'usage, il a été constaté que la validation du potentiel foncier par les techniciens des collectivités favorise la remontée des parcelles à enjeu de renouvellement urbain.

Considérer les parcelles à plusieurs bâtiments durs

Les parcelles à plusieurs bâtiments durs qui, la plupart du temps, correspondent à des zones économiques ou à des équipements publics, ne sont pas intégrées et scorées dans la méthode. Or, certaines de ces parcelles possèdent un fort potentiel foncier. Un développement géomatique est en cours afin de les prendre en compte dans le calcul du potentiel. La piste explorée consiste à calculer le barycentre de l'enveloppe des bâtiments pour le comparer à celui de la parcelle. Comme pour les parcelles avec un bâtiment, plus la distance inter-barycentre est conséquente, plus les bâtiments sont excentrés dans la parcelle. Ce potentiel est toutefois plus difficile à appréhender. La présence de plusieurs bâtiments peut additionner le nombre de propriétaires différents dans la parcelle et ainsi renforcer la rétention foncière. Il serait alors intéressant de prolonger l'analyse par une étude plus qualitative des propriétaires (nombre, type, âge, ...). ■

ÉTUDE DE CAS : L'EXEMPLE DU PLU DE L'AGGLOMÉRATION CÔTE BASQUE-ADOUR

Objectifs

- **OBLIGATION LÉGALE DU CODE DE L'URBANISME**, Article L123-1-2, le rapport de présentation doit analyser « *la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales. Il expose les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers* »,
- **INTÉRÊT STRATÉGIQUE POUR LA COLLECTIVITÉ DE COMPRENDRE LES ÉVOLUTIONS RÉCENTES**, notamment d'apprécier les tissus dans lesquels la construction nouvelle émerge, d'appréhender sa typologie (individuel ou collectif) et de mesurer les possibilités d'évolution,
- **INTÉRÊT OPÉRATIONNEL DE LIMITER OU D'INTENSIFIER LES POSSIBILITÉS DE CONSTRUCTION** via la déclinaison réglementaire des documents de planification,
- **ENJEU PROSPECTIF DE REPÉRER CE QUI POURRAIT ÉVOLUER À PLUS AU MOINS LONG TERME**, de le prendre en compte dans le PLUi, via des OAP par exemple et d'identifier les opérations publiques de remembrement foncier.

La méthode

APPROCHE TECHNIQUE D'IDENTIFICATION DU POTENTIEL FONCIER :

La méthode détaillée dans le cahier méthodologique a été complétée par les couches SIG suivantes :

- mise à disposition des 5 PLU numérisés par la collectivité et du cadastre PCI Vecteur de la DGFIP 2013,
- la base des permis de construire de l'agglomération,
- les zonages naturels (ZNIEFF 1 et 2),
- les sites classés et inscrits,
- les équipements (STEP, cimetières, ...),
- les espaces boisés classés.

La base des permis de construire a permis d'exclure des parcelles identifiées dans le potentiel et qui ont été consommées depuis. En d'autres termes, elle a permis de rafraîchir le cadastre. Les parcelles identifiées dans le potentiel et faisant partie de zonages naturels ont été exclues, il en a été de même des sites classés et inscrits, ainsi que pour les équipements.

La méthode détaillée dans le cahier méthodologique a été complétée par les couches SIG (mise à disposition des 5 PLU numérisés par la collectivité et du cadastre PCI Vecteur de la DGFIP 2013, la base des permis de construire, etc.) ... la base PC a permis d'exclure des parcelles identifiées dans le potentiel et qui ont été consommées depuis. En d'autres termes, elle a permis de rafraîchir le cadastre (...)



Une approche concertée avec les techniciens des communes complète la méthode (...) l'ampleur insoupçonnée du potentiel foncier identifié a permis une prise de conscience technique et politique. Dans cet exercice d'élaboration d'une démarche communautaire de planification, ce travail a été un guide pour le projet.

APPROCHE CONCERTÉE AVEC LES TECHNICIENS DES COMMUNES :

- 1^{ère} étape : une vérification de l'ensemble des parcelles identifiées a été réalisée. L'essentiel des parcelles ont été maintenues, les parcelles retirées faisaient pour la plupart l'objet de permis de construire en cours d'instruction. Les techniciens des communes au regard de leur expertise ont ajouté des parcelles bâties concernées par des projets de renouvellement urbain.
- 2^{ème} étape : dans le cadre de l'élaboration du règlement du PLUi s'engage un travail de terrain complémentaire qui confirme le potentiel recensé et qui permet de l'envisager dans une perspective plus opérationnelle, intégrant des notions de faisabilité, de montage et de phasage.
- 3^{ème} étape à venir : pondérer le potentiel foncier au regard de la réalité de la capacité d'évolution de chacun des tissus. Ce travail, en cours, s'élabore avec les communes.

Résultats

- En zone tendue, même les parcelles à géométrie complexe sont identifiées et constituent un potentiel foncier non négligeable,
- L'importance des tènements fonciers (ou regroupement parcellaire) a été clairement illustrée,
- La division parcellaire est un puissant gisement de potentiel foncier.

En conclusion, l'ampleur insoupçonnée du potentiel foncier identifié a permis une prise de conscience technique et politique. Dans cet exercice d'élaboration d'une démarche communautaire de planification, ce travail a été un guide pour le projet. ■

**DE LA THÉORIE À LA PRATIQUE :
EN IMAGES LES DIFFÉRENTES POSSIBILITÉS DE «MUTATIONS» DU POTENTIEL FONCIER**

VALORISATION DE PARCELLES NUES

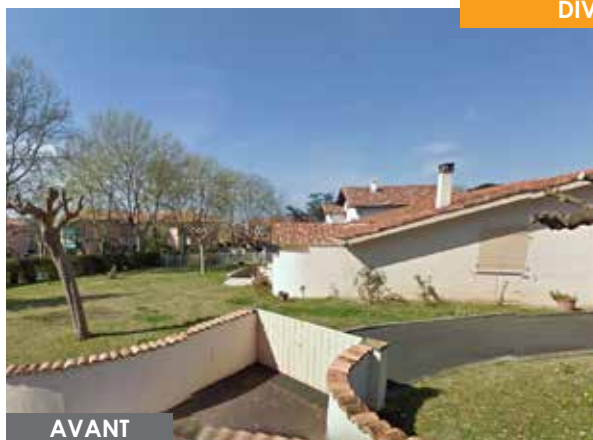


Source : Google Street View - Avril 2011

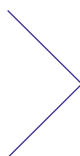


Source : Google Street View - Juin 2016

DIVISION PARCELLAIRE



Source : Google Street View - Mars 2011



Source : Google Street View - Mai 2014

REGROUPEMENT PARCELLAIRE



Source : Google Street View - Avril 2011

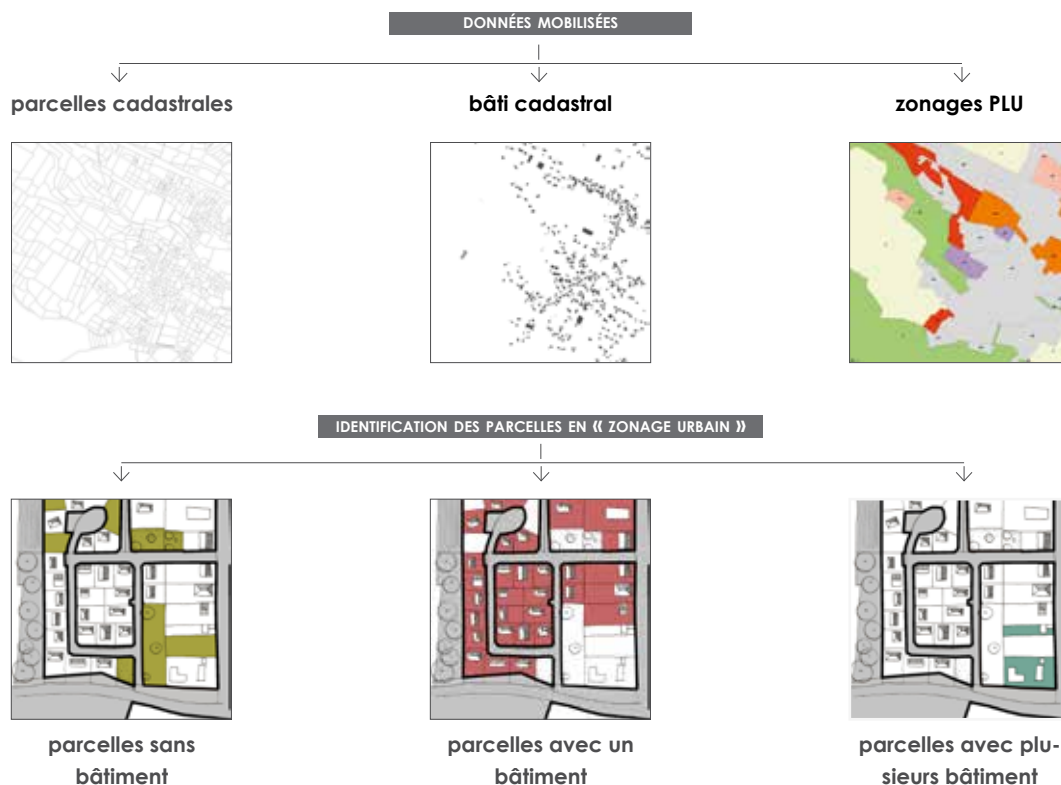


Source : Google Street View - Août 2016

LE SCHÉMA DE SYNTHÈSE

1

IDENTIFICATION PRÉLIMINAIRE



2

VALIDATION TECHNIQUE

Le potentiel foncier est validé une fois que les services techniques de la collectivité l'ont contrôlé et/ou amendé

POTENTIEL FONCIER

+

PARCELLE AVEC PLUSIEURS BATIMENTS

+

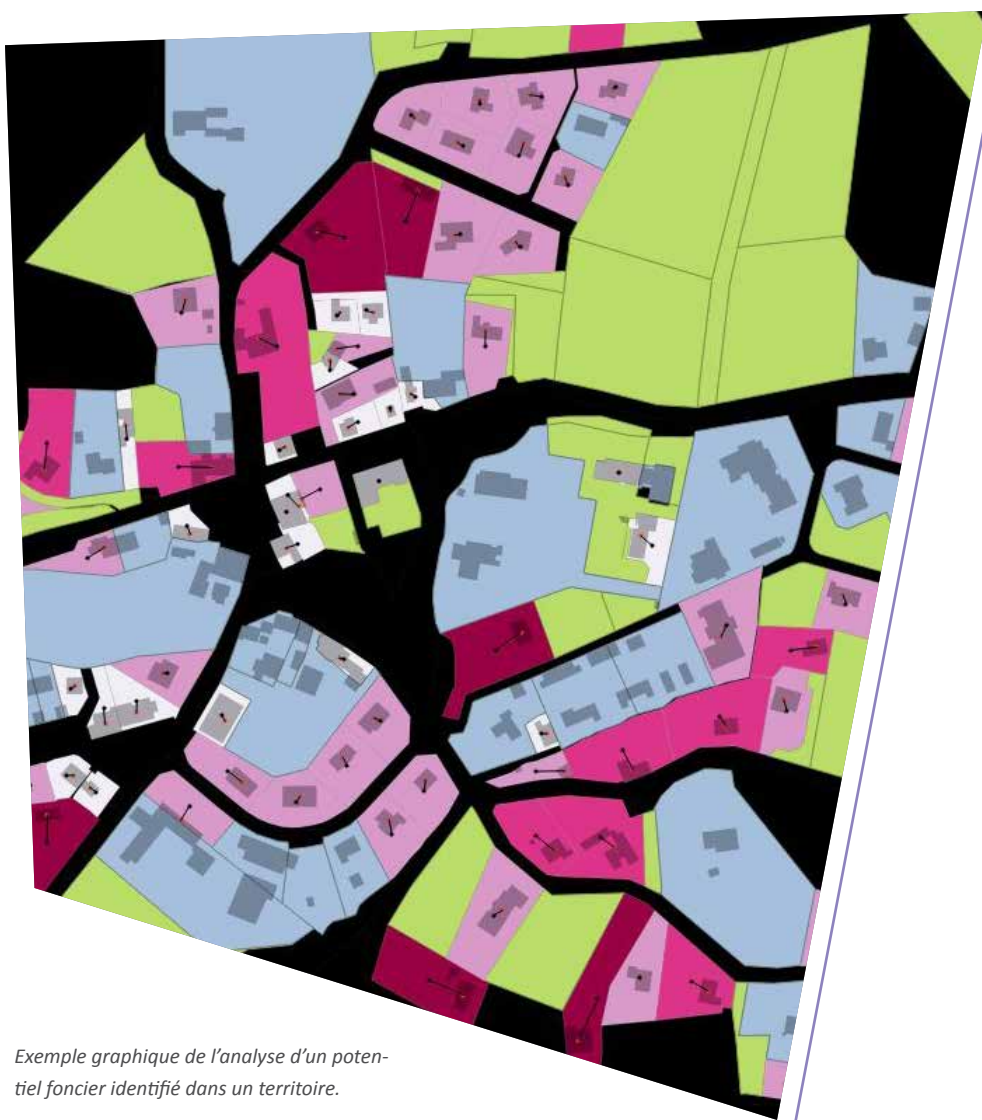
RENOUVELLEMENT URBAIN

=

POTENTIEL FONCIER CONCERTÉ

Les ajouts des parcelles avec plusieurs bâtiments et des zones de renouvellement urbain permet d'obtenir un potentiel foncier consolidé

L'étape du scoring n'est pas possible. L'identification foncière peut être intégrée lors de la validation technique.



Exemple graphique de l'analyse d'un potentiel foncier identifié dans un territoire.

LEXIQUE

EPCI

Établissement Public de Coopération Intercommunale

OAP

Orientation d'Aménagement et de Programmation

PLU

Plan Local de l'Urbanisme

PLUi

Plan Local de l'Urbanisme intercommunal

RNU

Règlement National de l'Urbanisme

SCoT

Schéma de Cohérence Territorial

SIG

Système d'Information Géographique

STEP

Station d'épuration

ZNIEFF

Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique

Depuis 1998, l'Agence d'Urbanisme Atlantique & Pyrénées (AUDAP) accompagne les collectivités membres dans leurs réflexions et stratégies pour un aménagement et un urbanisme durable.

--

L'Observatoire Partenarial des Pyrénées-Atlantiques (ou OBS'64) est la plate-forme de mutualisation des connaissances mise en place par l'AUDAP pour le compte de ses membres et adhérents.

--

*Rédaction, cartographie et mise en page : AUDAP
Février 2017*



Retrouvez la collection « Cahiers méthodologiques»
sur le site web de l'AUDAP et de l'Observatoire
partenaire des Pyrénées-Atlantiques et du sud
des Landes

www.audap.org

www.observatoire-64.org

Contact

François BEDOUEY

05 59 46 50 19

f.bedouet@audap.org

Agence d'Urbanisme Atlantique & Pyrénées

Petite caserne
2 allée des platanes - BP 628
64106 Bayonne Cedex
Tél. 05 59 46 50 10

4 rue Henri IV - Porte J
64000 Pau
Tél. 05 33 64 00 30