

1-3 - Diagnostiquer la contribution à l'artificialisation : rapport d'analyse (sur la base des données 2015) de la consommation foncière des territoires concernés par des opérations de portage qui consomment du foncier non artificialisé en vue d'éclairer le CA sur les décisions de prises en charge et en vue de la construction de critères sélectifs pour le prochain PPI.

**Diagnostiquer la contribution à l’artificialisation : rapport
d’analyse (sur la base des données 2015) de la consommation
foncière des territoires concernés par des opérations de
portage qui consomment du foncier non artificialisé en vue
d’éclairer le CA sur les décisions de prises en charge et en
vue de la construction de critères sélectifs pour le prochain
PPI**

L’EPF Normandie a été créé en 1968 pour permettre la réalisation du schéma d’aménagement de la Basse-Seine. A l’époque dénommé EPBS, l’établissement était mobilisé pour préparer des opérations d’aménagement sur des espaces principalement agricoles. Elles se sont notamment traduites par la création de la ville nouvelle de Val-de-Reuil ou par la création du pôle commercial de Barentin.

A partir des années 2000, mais surtout 2010, le constat de la consommation d’espace a progressivement conduit les acteurs publics à prendre en compte cette préoccupation. Différents textes législatifs ont été promulgués pour limiter l’extension urbaine et assurer sa meilleure prise en compte dans les documents d’urbanisme. Enfin en 2018, la fixation par le Gouvernement d’un objectif de « zéro artificialisation nette » marque une vraie rupture avec les pratiques antérieures d’aménagement. En tant qu’acteur du foncier, l’EPF Normandie s’est inscrit dans ce changement dans l’équilibre des priorités.

Le Programme Pluriannuel d’Intervention 2017-2021 marque la volonté de l’Etablissement Public Foncier d’accompagner les collectivités dans leurs projets de développement, particulièrement pour l’habitat et l’activité économique, tout affirmant cette préoccupation majeure : préserver les espaces agricoles et naturels.

Cette volonté se traduit dans ses interventions en maîtrise d’ouvrage : les 100 M€ prévus dans la convention pluriannuelle Région-EPF sont massivement fléchés vers des actions participant de la modération foncière. Ses outils sont déployés au service d’un urbanisme vertueux (études pré-opérationnelles, études de stratégie foncière, études centres bourgs, secteurs de gare) puis de sa concrétisation opérationnelle (fonds friches, restructuration de l’habitat).

Au-delà de ces actions, l’EPF prend en charge des opérations de portage foncier qui ne se traduisent pas toujours par des interventions d’études ou de travaux. Sur cette activité, l’EPF s’inscrit-il dans l’objectif de modération foncière ?

Pour répondre à cette question, ce rapport s’attache à l’analyse des décisions de prises en charge d’opérations foncières de l’EPF depuis 2000. Pour mesurer le caractère incitatif de l’action foncière de l’EPF, une comparaison est réalisée avec la mobilisation foncière en extension réalisée par l’ensemble des acteurs normands de l’aménagement et de la construction.

Méthodologie

Les actions foncières se font sur des temps longs. Les acquisitions réalisées aujourd'hui peuvent avoir été décidées parfois 10 ans auparavant. C'est pourquoi les décisions de prises en charge de l'EPF, constituent un meilleur reflet de l'évolution de la priorité donnée au renouvellement urbain. Bien que l'ensemble des périmètres de prise en charge n'aboutisse pas nécessairement à des acquisitions in fine (en particulier sur les périmètres de délégation de préemption), il s'agit d'une décision permettant de qualifier les lieux où l'EPF accepte d'agir à la demande des collectivités.

L'analyse porte donc sur une intention de maîtrise foncière publique et non sur des acquisitions et une artificialisation constatée. L'écart peut être considérable, spécialement en dehors de la tâche urbaine où les périmètres sont moins contraints et par conséquent plus vastes.

Pour contextualiser ces périmètres, ils ont été comparés à une tâche urbaine produite par l'EPF, sur la base de données 2015 (produit composite de la Cartographie de la Consommation Foncière –CCF- et de données DREAL). Ainsi, les périmètres d'action foncière de l'EPF depuis 2015 ont été répartis en surface soit à l'intérieur soit à l'extérieur de cette tâche urbaine. Pour réaliser la même démarche pour les prises en charge antérieures à 2015, une tâche urbaine 2000 a été reconstruite à l'aide de CCF.

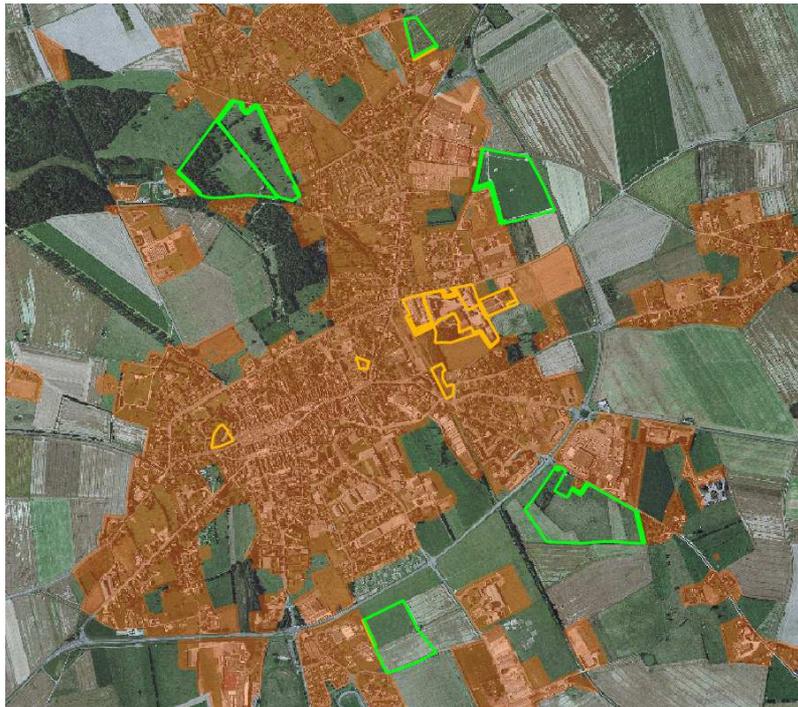
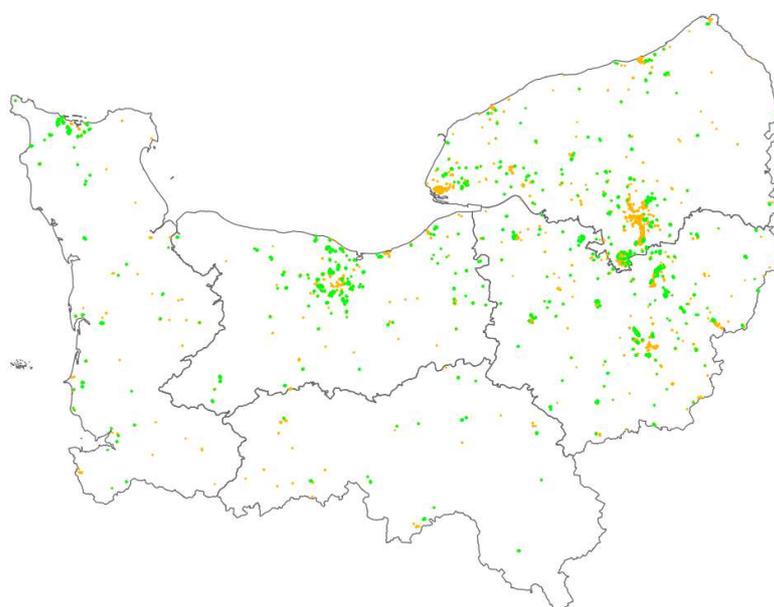
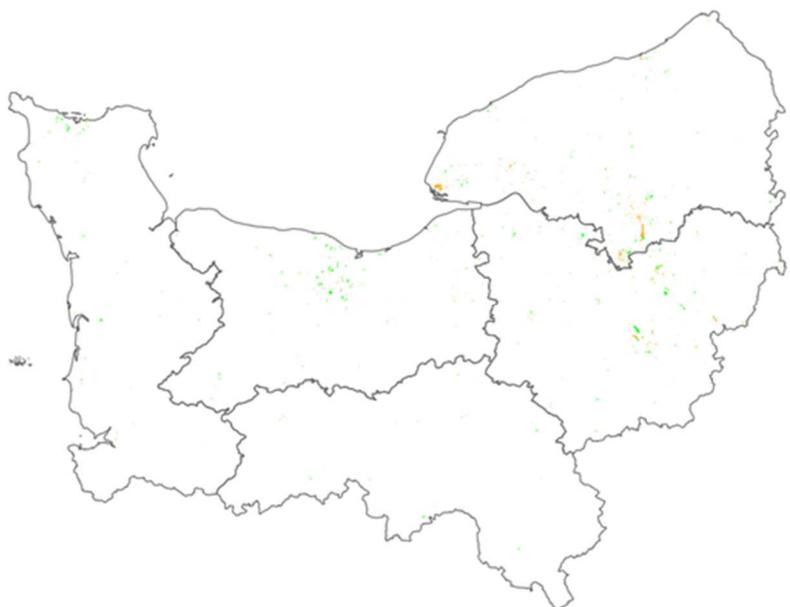


Illustration d'opérations dans (en jaune) et hors (en vert) de la tâche urbaine (à-plat rouge)

Il faut d'emblée noter que la définition de la tâche urbaine, telle qu'elle a été retenue dans la présente analyse, est très restrictive. En effet il s'agit de la modélisation automatisée de l'emprise du tissu urbain stricto sensu. Par exemple, certaines « dents creuses » non actuellement artificialisées et validées comme constructibles dans les documents d'urbanisme approuvés, peuvent ne pas être intégrées au périmètre de la tâche urbaine.

La carte suivante montre la localisation des prises en charge de l'EPF à l'échelle de la Normandie, selon qu'elles sont situées dans la tâche urbaine (en jaune) ou en dehors (en vert)

Répartition des opérations depuis 2000 en Normandie



Cette deuxième carte épaissit le périmètre des opérations prises en charge afin de rendre visible, à cette échelle, toutes les opérations prises en charge

Enfin, l'appréciation de la part de l'extension dans la mobilisation foncière de l'ensemble des acteurs de la construction a été réalisée à partir du travail de détection des modes de production foncière (analyse des photos aériennes depuis 2015), développé progressivement dans le cadre du CPIER, et qui est aujourd'hui effectif sur 675 communes normandes. Un ratio de mobilisation foncière en extension a été calculé pour chaque type de commune (urbaine, rurale, périurbaine...), et extrapolé sur chaque commune normande en fonction de la mobilisation foncière calculée dans CCF. Pour le moment, ces données ne sont disponibles qu'entre 2000 et 2015 au travers de CCF.

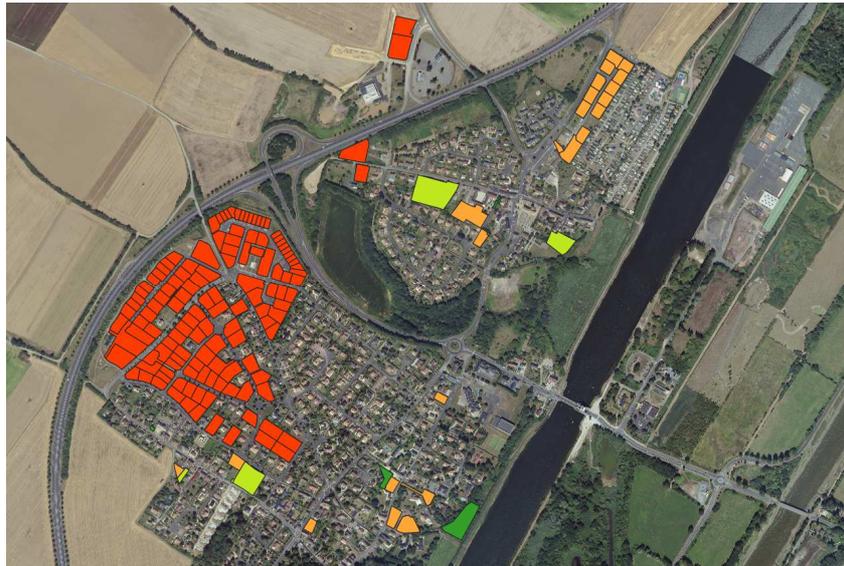


Illustration de l'analyse des modes de production foncière – La mobilisation de foncier en extension est représentée en rouge

Analyse comparée des opérations de l'EPF avec les tendances régionales

La tendance lourde à la réorientation de l'action de l'EPF sur le renouvellement urbain se vérifie par l'analyse des données récentes :

En Normandie, la part de foncier mobilisé en extension sur la période 2000/2015 est estimée à 65% représentant 21 700 ha sur les 33 400 ha consommés.

La part des prises en charge de l'EPF localisées en dehors de la tâche urbaine sur la période 2000/2014 représentait 61% (3667ha) du total des prises en charge.

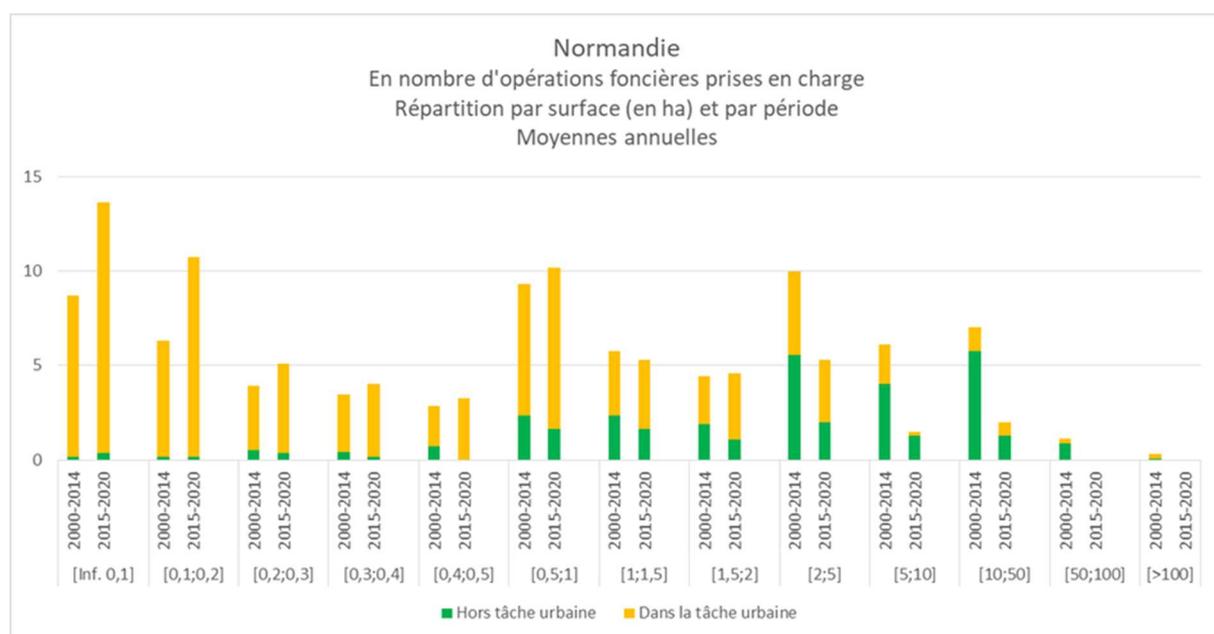
Sur la période 2015/2020 cette part des prises en charge de l'EPF localisées en dehors de la tâche urbaine est passée à 49%.

Enfin, sur la période 2017/2020 correspondant au PPI actuel, la part des prises en charge localisées en dehors de la tâche urbaine représente 43,5 % du total des prises en charge.

Les prises en charge en tissu urbain sont beaucoup plus nombreuses qu'en extension. Mais elles y sont de plus petite taille, ce qui modifie l'appréciation en termes de surface.

	Nombre de prises en charge par an		Surface moyenne (ha)		Surface totale par an	
	2000-2014	2015-2020	2000-2014	2015-2020	2000-2014	2015-2020
Dans tâche urbaine	45	55	3,4	0,9	154	50
Hors tâche urbaine	25	10	10,2	5,0	252	48

L'action de l'EPF Normandie tend à se concentrer sur le milieu urbain : le nombre de prises en charge de petites surfaces augmente, alors que les prises en charge sur de vastes espaces sont moins fréquentes, tout spécialement en extension.



Premières conclusions :

Il convient de manier ces premières données chiffrées de synthèse avec beaucoup de précautions. De nombreux biais conduisent sans doute à minimiser les efforts engagés par l'EPF, notamment sur les 5 dernières années pour limiter l'artificialisation en Normandie. Parmi ces biais on citera :

- une définition restrictive de la tâche urbaine,
- l'écart entre les prises en charges et les acquisitions sur les périmètres dits en extension
- le fait que ces données statistiques reposent sur un nombre finalement limité d'opérations

Si l'EPF Normandie ne limite pas ses interventions au renouvellement urbain, il a clairement modifié la géographie de son action pour l'orienter davantage vers les centralités, ce qui lui permet d'être aujourd'hui plus vertueux que dans la période 2000-2015, mais aussi et surtout plus vertueux que le marché. Son rôle est bien ici d'inciter les collectivités à développer davantage d'opérations de remobilisation foncière, et de leur proposer des outils pour y parvenir.

Sur les opérations en extension, il convient de rappeler que l'EPF impose une étude d'impact économique sur les exploitations agricoles concernées. Par ailleurs, pour les opérations d'habitat, l'intervention de l'EPF est conditionnée à une densité plancher, entre 10 et 30 logements par hectare selon les communes.

Enfin, l'EPF a été amené à prendre en charge 54 opérations depuis 2000 qui ont pour objet la préservation des espaces naturels et agricoles. Ces prises en charge représentent 821 ha, soit 12% des opérations foncières de l'EPF sur cette période.

Eclairer le Conseil d'Administration sur les prises en charges proposées en vue de la construction de critères sélectifs pour le prochain PPI

Dans le cadre de ses activités, l'EPF ne prend déjà en charge que les espaces réglementairement constructibles. Pour aller plus loin et en lien avec les objectifs du PPI 2017-2021, une analyse spécifique des demandes de prise en charge qui ne se situeraient pas dans la tâche urbaine devra être élaborée.

En première analyse, il apparaît que certains critères s'inspirant des principes du processus Eviter / Réduire / Compenser, pourraient être proposés :

- Démarches d'évitement :
 - o Argumentaire proposé par la collectivité permettant de justifier la prise en charge, notamment du fait de l'absence de foncier mobilisable dans la tâche urbaine pour le projet
 - o Caractère vertueux de la commune par le passé (*Analyse de la consommation foncière de la commune depuis 2000, et comparaison avec les autres communes normandes de même typologie INSEE*)
 - o Existence d'une étude de stratégie foncière ayant permis de planifier des interventions d'optimisation foncière, et suites données à l'étude
 - o A défaut, engagement de la collectivité à engager une étude de stratégie foncière pour veiller dans le futur à mobiliser prioritairement le foncier mobilisable dans la tâche urbaine
- Démarche de réduction :
 - o Optimisation foncière prévue sur le périmètre de la prise en charge (densité améliorée au regard des opérations de même type)
 - o Conditionnalité liée à la réalisation de projets très qualitatifs (Eco-quartiers, maintien et développement de la biodiversité)
- Démarche de compensation :

- Engagement de la collectivité à mener une étude d'impact sur les exploitations agricoles concernées par le projet.
- Engagement de la collectivité à restaurer les fonctionnalités écologiques perdues sur un espace équivalent

La poursuite de ces travaux nécessite au préalable, que la définition de la tâche urbaine soit affinée. Au regard de leurs compétence en matière d'urbanisme et de suivi du SRADDET, les services de l'Etat et de la Région seront associés à ce travail.

L'approche statistique sera approfondie et spatialisée. Elle devra nous permettre de mieux comprendre les phénomènes à l'œuvre et de concevoir des modes d'intervention encore plus incitatifs à la sobriété foncière.

Il est proposé que dans le cadre de l'élaboration du prochain PPI, la Commission des Affaires Foncières se saisisse de cette question pour débattre, enrichir et expérimenter une méthode d'analyse partagée des demandes de prise en charge foncière qui assurera la meilleure prise en compte possible de l'objectif de limitation de l'artificialisation.