



Observatoire Régional de l'Habitat Rhône-Alpes

un indicateur de pression foncière urbaine sur les espaces agricoles et naturels

méthodologie de construction et d'utilisation

**DRE Rhône-Alpes
Mai 2004**

Sommaire

AVERTISSEMENT	3
1- LA SOURCE DE DONNÉES	4
2- L'INDICATEUR DE PRESSION FONCIÈRE URBAINE	6

Avertissement

Dans le cadre de son atelier "habitat et développement urbain", l'ORHL a souhaité se doter d'un indicateur permettant d'anticiper les probables mutations des espaces naturels et agricoles aux franges des agglomérations actuelles.

C'est une éventuelle poursuite de l'étalement urbain constaté depuis les années 70 que l'ORHL cherche ainsi à déceler. L'indicateur développé permet d'identifier à moyen et long terme la mutabilité des territoires (par opposition, la mutabilité à court terme s'appliquant aux zones U).

Une mission de conception de l'indicateur a été confiée à l'AURG et à Logiville¹ qui se sont inspirés d'un travail préalable de la SAFER et de la SCAFR pour le compte de la DRE Ile de France.

L'indicateur développé s'appuie sur la base de données des notifications de la SAFER Rhône-Alpes qui a été perçue comme la plus facilement mobilisable et apte à rendre compte du phénomène d'étalement urbain². La base de données acquise par l'ORHL est une base communale pour l'ensemble de Rhône-Alpes et couvre les années 1996 à 2003

Le présent document a une visée exclusivement pratique : permettre aux organismes autorisés³ qui le souhaitent de s'approprier facilement la philosophie et l'usage de cet indicateur.

Il propose un indicateur-type et des variantes possibles en fonction des situations territoriales particulières et de la disponibilité de certaines données.

Il est impératif de s'assurer de la fiabilité statistique de l'indicateur au cas par cas en fonction particulièrement de la taille de l'aire d'étude et/ou du nombre d'années retenues.

¹ Cette mission a donné lieu à un rapport de l'AURG qui sera consultable sur le site Internet de l'ORHL.

² Les deux autres sources statistiques dans le domaine foncier étant la base CÉil du ministère des Finances et la base Perval des notaires.

³ L'utilisation de l'indicateur de pression foncière urbaine est réservée strictement aux institutions publiques qui ont financé sa conception et aux organismes expressément autorisés par ces institutions sur la base d'un document écrit.

1- La source de données

La base de données est décrite dans le document SAFER intitulé "Note méthodologique d'utilisation de la base de données SAFER" en annexe de ce document.

En raison de son droit de préemption dans les conditions et les limites fixées par le législateur (Cf. annexe), la SAFER dispose des notifications des déclarations d'intention d'aliéner (DIA) qui lui sont transmises par les notaires dans la mesure où ces déclarations sont situées en zones A et N des PLU (NC et ND dans les POS) quelle que soit la surface du terrain, et en zone AU des PLU (NA et NB dans les POS) si la surface de terrain excède 10 ares. Ce seuil de surface de 10 ares est également retenu pour les communes non dotées d'un POS ou d'un PLU.

Seuls trois champs de la base de données ont été mobilisés pour la construction de l'indicateur : la nature de marché, la profession de l'acquéreur, et la présence ou absence de bâti dans le bien notifié.

La nature de marché

La base de données ventile les mutations en 10 natures de marchés selon une classification inspirée par les besoins du monde de l'agriculture. Cette classification est la suivante :

Code	Nature de marché
1	Hors segmentation
2	Marché des collectivités locales
3	Marché autres
4	Maisons à la campagne
5	Espaces de loisirs
6	Landes, friches, étangs
7	Marché forestier
8	Terres et prés
9	Marché des vignes
10	Cultures spéciales et divers

L'essence, fondamentalement urbaine, de l'indicateur souhaité par l'ORHL a conduit à ne considérer que les mutations de certaines natures de marchés.

Les natures de marchés qui sont prises en compte sont donc les codes :

2, 3, 4, 5, 6, 8, et 10

N'ont pas été retenues les natures de marchés 1 (transactions non significatives), 7 (marché forestier), et 9 (marché des vignes) dans la mesure où il a été estimé que

ces mutations n'ont pas vocation à changer de destination et resteront par conséquent des espaces agricoles et naturels.

La profession de l'acquéreur

Elle est codifiée dans la base de données de la manière suivante :

Code	Nature de la profession
0	Profession non déclarée
1	Profession agricole personne physique
2	Profession agricole personne morale
3	Retraité agricole
4	GFA
5	Double activité (dont une agricole)
6	Ménage à double revenu (dont un agricole)
7	Profession non agricole personne physique
8	Profession non agricole personne morale
O	État-Collectivités Locales- Établissements Publics
X	SAFER

Pour les mêmes raisons que précédemment, on n'a conservé que les codes correspondants aux professions non-agricoles, à savoir les codes :

7, 8, et lettre O

On a donc fait l'hypothèse que seuls les acquéreurs explicitement non agricoles sont effectivement susceptibles de faire muter les espaces agricoles et naturels, ce qui conduit à évacuer toutes les natures de profession ayant un lien direct avec l'agriculture.

La présence ou absence de bâti

Toutes les notifications, qu'elles présentent une absence de bâti (code 0) ou une présence de bâti (code 1), sont prises en compte. On verra ci-dessous que ce code est toutefois utile pour déceler la pérennité de l'usage agricole ou naturel d'un terrain quand bien même il est acquis par un non-agriculteur.

2- L'indicateur de pression foncière urbaine

L'indicateur construit est un rapport de surface censé approcher et quantifier la probable urbanisation future des terrains agricoles et naturels. En première approche, on peut énoncer ce rapport de la manière suivante (pour une aire d'étude donnée et à partir de la base de données SAFER) :

surface non urbanisée vendue à des non-agriculteurs / surface non urbanisée totale

Le rapport varie entre 0 et 1 (ou entre 0 et 100% si l'on préfère). Il est proche de 0 quand la pression foncière urbaine est faible et inversement.

Cet indicateur pourra être calculé pour une ou plusieurs communes et pour une ou plusieurs années⁴. Dans le cas le plus probable d'une période pluriannuelle, il est préconisé de ne compter qu'une seule fois le dénominateur. On obtient ainsi une part acquise de la surface non urbanisée pour n années, la part acquise en moyenne chaque année pouvant être obtenue en divisant la valeur de l'indicateur par le nombre d'années de la période.

Il s'agit cependant de donner une expression directement utilisable de cet indicateur. Pour des raisons de clarté, on a distingué ci-dessous le numérateur du dénominateur.

⁴ Le périmètre d'étude et/ou la période retenus étant aussi liés aux questions de fiabilité statistique déjà évoquées.

2-1 Le numérateur "surface vendue à des non-agriculteurs"

Le numérateur de l'indicateur correspond aux surfaces notifiées à la Safer possédant les codes retenus pour la nature de marché et ceux retenus pour la profession de l'acquéreur. Deux types d'amendement peuvent cependant permettre un affinage de ce numérateur.

Premier amendement, l'exclusion des très grandes surfaces de terrain.

On peut estimer à juste titre que les très grandes surfaces de terrain, même acquises par des non-agriculteurs, ont de fortes chances de conserver durablement un statut agricole et naturel. Il convient par conséquent d'exclure ces surfaces du numérateur de l'indicateur. Pour cela, une borne de surface a été défini par département avec le concours des SAFER départementales. Ces bornes sont les suivantes :

Département	Borne A (biens non bâtis)	Borne B (biens bâtis)
Ain	5 ha	5 ha
Ardèche	Pas de borne*	Pas de borne*
Drôme	5 ha	10 ha
Isère	5 ha	10 ha
Loire	3 ha	10 ha
Rhône	3 ha	3 ha
Savoie	5 ha	5 ha
Haute-Savoie	5 ha	5 ha

* L'absence de borne en Ardèche signifie que tout bien acquis par un non-agriculteur est censé muter à terme vers un usage autre qu'agricole ou naturel.

Second amendement, le cas des mutations situées en zone AU (NA).

On peut estimer que, dans certains cas, les mutations en zone AU (NA) s'opèrent dans des secteurs qui de fait sont déjà hors de la sphère agricole ou naturelle, et, dans d'autres cas, relever au contraire d'une mutabilité des sols en faveur d'un usage urbain.

En d'autres termes, il fallait pouvoir autoriser le choix d'inclure ou non les mutations situées en zone AU (NA). Or, le zonage du document d'urbanisme ne figure pas à l'heure actuelle dans la base de données SAFER. La solution consiste par conséquent à définir une borne de prix, en faisant l'hypothèse qu'au delà de ce seuil de prix, le bien à vendre est situé en zone AU (NA).

La borne de prix est la suivante (définie avec les SAFER départementales)⁵ :

⁵ La borne de prix n'est pas significative pour les bien bâtis dont le prix dépend éminemment de la qualité du bâti.

Département	Borne C (biens non bâtis)
Ain	4,5 €/m ²
Ardèche	4,5 €/m ²
Drôme	4,5 €/m ²
Isère	7,5 €/m ²
Loire	6 €/m ²
Rhône	7,5 €/m ²
Savoie	7,5 €/m ²
Haute-Savoie	7,5 €/m ²

Ces préalables étant posés, on peut maintenant exprimer le numérateur de façon générique en considérant que les bornes A et B de surface sont à appliquer mais pas la borne C de prix.

Dès lors le numérateur générique s'exprime de la manière suivante :

somme des surfaces des biens notifiés à la Safer possédant les codes 2, 3, 4, 5, 6, 8, et 10 de nature de marché et les codes 7, 8, et lettre O de profession de l'acquéreur, sous la contrainte que la surface de chaque bien soit inférieure à la borne A si le bien est affecté du code 0 (absence de bâti) ou inférieure à la borne B si le bien est affecté du code 1 (présence de bâti).

Cet indicateur générique peut supporter deux types de variantes :

Variante 1 : exclusion des terrains situés en zone AU (NA)

Il suffit d'exclure les notifications de biens non bâtis dont le prix est supérieur à la borne C.

Variante 2 : exclusion et/ou inclusion de natures de marchés

Si on le souhaite, il est également possible de retirer une ou plusieurs natures de marché ou, au contraire, réintégrer la nature "marché forestier" et/ou la nature "marché des vignes".

2-2- Le dénominateur "surface non urbanisée de l'aire d'étude"

De manière générique le dénominateur à considérer est celui de la surface non urbanisée de la commune que l'on peut définir comme étant :

surface totale de la commune moins la surface située en zone U

On obtient en effet de cette manière le rapport le plus significatif entre les ventes de terrains agricoles ou naturels à des non agriculteurs et la surface de la commune encore à l'état "naturel".

Deux objections peuvent cependant apparaître :

Première objection : la commune considérée ne possède aucun document d'urbanisme.

Dans ce cas, il semble que la solution consiste à estimer la part prise par le centre-bourg et les hameaux de la commune pour en déduire la surface non urbanisée. Cette méthode empirique est probablement suffisante pour des communes qui, étant sans document d'urbanisme, sont vraisemblablement encore à l'abri d'une importante pression foncière urbaine.

Seconde objection : la donnée est difficilement mobilisable.

C'est le cas notamment pour une analyse portant sur de grands territoires⁶. La solution consiste alors à retenir comme dénominateur une donnée facilement disponible.

On peut dans cet esprit retenir la Surface Agricole Utile (SAU) telle qu'elle figure au Recensement Général Agricole (RGA) de 2000.

La SAU constitue un pis-aller permettant d'approcher la surface non urbanisée. Elle peut cependant s'avérer trompeuse dès lors que l'on se situe dans des communes qui ont une petite SAU mais une grande surface non urbanisée⁷, mais elle peut aussi être préférable dans d'autres cas particuliers⁸.

⁶ L'application de l'indicateur à l'ensemble des communes de Rhône-Alpes est sans doute l'exemple le plus significatif de la notion de "grand territoire"...

⁷ C'est le cas par exemple de certaines communes de l'Ardèche où l'espace naturel est important mais la SAU faible en raison de la pauvreté des sols au regard de l'agriculture.

⁸ Par exemple, les communes de montagne où l'espace naturel est en grande partie situé en forte pente et donc peu urbanisable dans les faits.