

GISEMENTS FONCIERS

Méthode d'identification
et de mobilisation au service
des politiques publiques

EN RÉSUMÉ

Dans un contexte de mise en œuvre du Zéro Artificialisation Nette (ZAN), les collectivités sont invitées à mieux mobiliser les espaces déjà urbanisés avant toute ouverture à l'urbanisation.

L'identification des gisements fonciers constitue ainsi un outil d'aide à la décision permettant d'évaluer les capacités d'évolution du territoire, de nourrir les stratégies foncières et d'éclairer les arbitrages entre développement urbain, sobriété foncière et préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

Toutefois, un gisement foncier ne constitue pas une réserve immédiatement urbanisable. Son potentiel dépend de nombreux facteurs : contraintes environnementales, usages, faisabilité opérationnelle, maîtrise foncière et objectifs poursuivis par la collectivité. Cette note propose une lecture méthodologique des démarches d'identification et d'exploitation des gisements fonciers afin d'accompagner les réflexions des territoires dans leurs documents de planification et leurs politiques d'aménagement.



Territoire Durable
Qualité paysagère
et Urbaine

QU'EST-CE QU'UN « GISEMENT FONCIER » ?

Un préalable indispensable consiste à définir l'objet de la recherche, c'est-à-dire ce qui sera considéré comme un gisement foncier. Cette étape est déterminante puisqu'elle conditionne directement les résultats obtenus.

Un gisement foncier correspond à une emprise constructible au sein des parties actuellement urbanisées (PAU). Cette approche implique donc, dans un premier temps, de définir cette enveloppe urbanisée.

Il peut correspondre :

- à des espaces non bâtis ou faiblement bâtis (dents creuses, terrains vacants...);
- à des espaces occupés présentant un potentiel de transformation (bâti vacant ou dégradé, friches...);
- à des espaces dont l'usage actuel peut évoluer pour répondre aux besoins de la collectivité.

L'identification doit être fondée sur plusieurs critères permettant d'apprécier leur constructibilité, leur mutabilité et leur caractère effectivement mobilisable.

Ces éléments de définition impliquent des choix méthodologiques et des arbitrages d'aménagement qui seront précisés dans la méthode présentée ci-après.

MÉTHODE D'IDENTIFICATION DES GISEMENTS FONCIERS

La définition des parties actuellement urbanisées (PAU) constitue le point de départ de l'identification des gisements fonciers. Elle permet de délimiter le périmètre au sein duquel sera analysé le potentiel de densification et de renouvellement urbain.

Délimiter les parties actuellement urbanisées (PAU)

Le Code de l'urbanisme ne donne pas de définition précise des parties actuellement urbanisées (PAU) ; il revient donc aux autorités locales compétentes d'en apprécier les contours, sous le contrôle du juge administratif. **La jurisprudence a progressivement dégagé un faisceau d'indices permettant cette appréciation : les PAU se caractérisent notamment par un nombre et une densité significatifs de constructions. La densité du bâti et l'existence de voies d'accès constituent les principaux critères d'analyse, complétés par d'autres éléments tels que le raccordement aux réseaux publics, la situation géographique ainsi que les dynamiques et le sens de l'urbanisation.**

Un terrain situé à proximité immédiate des zones bâties peut être intégré à la partie urbanisée dès lors qu'il s'inscrit dans leur continuité et ne conduit pas à une extension de l'urbanisation. À l'inverse, il peut en être exclu lorsqu'il est séparé par une rupture physique objective ou qu'il constitue une entité distincte. Dans les secteurs peu denses, notamment les hameaux, la délimitation de l'enveloppe urbaine peut s'avérer plus délicate.

L'appréciation des PAU doit ainsi être réalisée au cas par cas, sur la base d'indicateurs adaptés au contexte local. L'analyse s'appuie sur la photo-interprétation, les plans cadastraux, les unités foncières ainsi que les données d'occupation des sols (notamment l'OCS Grand Est).

Dans le cadre du présent exercice, visant à observer les extensions urbaines et la consommation foncière, les années de référence retenues sont 2011 et 2021.

La PAU ainsi définie repose sur une analyse contextualisée. Elle ne se confond ni avec la zone urbanisée (Data foncier), ni avec la zone artificialisée (Portail de l'artificialisation ou OCS Grand Est), ni avec la zone urbaine réglementaire issue des documents d'urbanisme (carte communale ou PLU).

Dans la mesure où la PAU constitue le périmètre de référence pour l'identification des gisements fonciers, sa définition doit être partagée et objectivée, tant dans les critères retenus que dans le résultat obtenu.

Principe de tracé

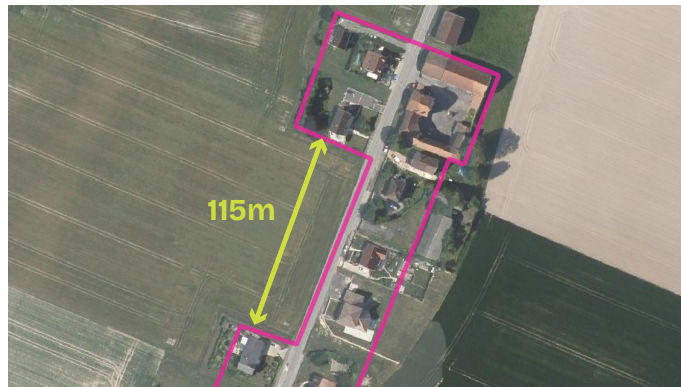
Le parcellaire n'est pas utilisé comme référence systématique pour délimiter la PAU. Le tracé privilégie la forme urbaine et le profil dominant d'implantation du bâti. À titre indicatif, une profondeur de 30 m depuis l'axe peut être retenue afin d'éviter le développement de constructions en « double rideau ». Cette profondeur peut être adaptée lorsque l'implantation des constructions principales le justifie, sans conduire à une extension de l'urbanisation.



Source : Orthophoto IGN - Traitement AUDRR

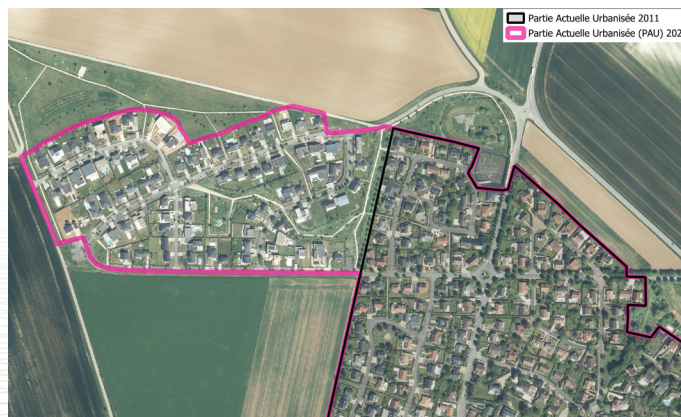
Principe de continuité urbaine

Les espaces non bâtis situés entre des constructions ne sont pas intégrés automatiquement à la PAU. Leur prise en compte dépend notamment de leur largeur, de leur continuité avec le tissu bâti et des caractéristiques du secteur observé. Les constructions annexes, hangars ou espaces de stockage ne justifient pas à eux seuls l'extension de la PAU.



Source : Orthophoto IGN - Traitement AUDRR

Exemple de délimitation des parties actuellement urbanisées (PAU)



Source : Orthophoto IGN - Traitement AUDRR

Identifier les gisements fonciers

Il existe de nombreuses sources d'informations exploitables. Toutefois, l'identification des gisements fonciers à l'échelle locale nécessite de procéder à des investigations complémentaires afin de préciser les données disponibles et d'évaluer le caractère plus ou moins mobilisable des gisements.

La définition précise des objets fonciers recherchés constitue un préalable nécessaire, car la méthode d'identification peut varier fortement selon les objectifs poursuivis et les finalités de l'inventaire. En effet, la méthodologie diffère selon qu'il s'agit de rechercher des gisements fonciers en renouvellement urbain (espaces occupés par du bâti vacant ou dégradé, friches), en densification (espaces non bâtis ou faiblement bâtis de type « dents creuses », espaces « sous-denses »), ou encore des espaces d'intérêt naturel ou agricole à préserver.

Les « dents creuses »

Si l'objectif est d'identifier le potentiel de densification des espaces bâtis, l'analyse porte notamment sur le repérage des « dents creuses » et nécessite d'en définir les critères.

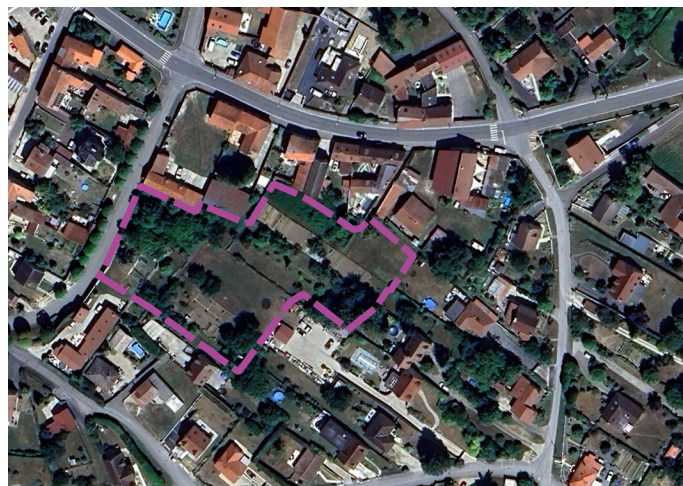
Cette notion ne fait pas l'objet d'une définition unifiée mais s'appuie sur des critères «jurisprudentiels». Le juge mobilise généralement une approche par faisceau d'indices pour apprécier si une parcelle peut être qualifiée de « dent creuse » (liste ci-contre).

Comme pour la définition des PAU, **l'identification des dents creuses nécessite une analyse conduisant à retenir des critères complémentaires, que l'on peut qualifier de critères «fonctionnels»**, permettant d'apprécier le potentiel réel d'urbanisation au regard de l'objectif poursuivi de densification du tissu urbain (liste ci-contre).

Du point de vue méthodologique, les critères fonctionnels restent ajustables selon l'intention d'aménagement retenue. Par exemple, si la jurisprudence rappelle qu'un gisement ne peut excéder une superficie de 1 hectare, les seuils retenus en deçà peuvent être librement définis. À titre d'exemple, un seuil de 2 500 m²* peut être mobilisé dans la mesure où il correspond au seuil de référence retenu par le décret relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols et peut constituer un potentiel foncier opérationnel d'une surface considérée comme significative.

Ainsi, l'identification des gisements fonciers ne relève pas uniquement d'un exercice d'inventaire : elle nécessite des choix de critères qui influencent directement les résultats obtenus, parmi lesquels notamment les seuils de surface retenus. Ces choix traduisent un parti pris d'aménagement.

Exemple d'identification d'un gisement foncier en dent creuse



Source : Orthophoto IGN - Traitement AUDRR

FAISCEAU D'INDICES

Critères « jurisprudentiels »

- Une parcelle non bâtie insérée dans le tissu construit ;
- Une parcelle entourée sur au moins trois côtés, ou alors sur deux côtés opposés (est/ouest, nord/sud) par des parcelles bâties, entre lesquelles la dent creuse forme un vide. (Elle n'est donc pas nécessairement intégralement entourée) ;
- Sa superficie est limitée et nécessairement inférieure à 1 hectare.

Critères « fonctionnels »

- L'usage et l'occupation des sols actuels ;
- La configuration des parcelles (géométrie, surface utile constructible, avec largeur suffisante pour envisager une urbanisation...);
- La densité du bâti environnant dans lequel s'insère le terrain ;
- L'emplacement du terrain : en bordure d'espaces naturels avec lequel il forme un ensemble cohérent, ou bien en bordure d'un vaste espace agricole ;
- Espace à l'alignement de la voirie disponible pour des constructions nouvelles et des aménagements en fond de parcelle ou en cœur d'ilots ;
- Une ou plusieurs parcelles desservies par des infrastructures urbaines (desserte par des voies et les réseaux) ;
- Les surfaces retenues sont « significatives »
Exemple : Espace compris entre 2 500m² à 5 000m².

*Ce seuil ne constitue pas une référence réglementaire mais un choix méthodologique permettant de cibler des gisements présentant un potentiel d'aménagement significatif.

Selon les textes en vigueur, l'exercice visant à estimer la capacité d'aménager et de construire disponible dans les espaces urbanisés doit tenir compte de la capacité à mobiliser effectivement les espaces déjà urbanisés. Cela implique d'apprécier leur caractère réellement mobilisable et d'identifier les principaux freins à leur transformation.

Tenir compte des contraintes

Dans le cadre de la présente démarche, orientée vers la mobilisation des dents creuses, l'analyse conduit à observer les contraintes susceptibles d'impacter la constructibilité et à retenir les critères pertinents pour estimer le potentiel de densification. La prise en compte de ces contraintes implique de nouveau des choix méthodologiques et traduit un parti pris d'aménagement.

Dans la méthode présentée ci-après, les incidences environnementales de la densification sont intégrées au travers de la séquence « éviter, réduire, compenser ». Les gisements exposés à des risques ou aléas forts, contribuant à la Trame verte et bleue (TVB) ou présentant des enjeux environnementaux majeurs (zones humides notamment) ont été exclus. Le choix s'est également porté sur des critères considérés comme structurants pour le territoire, tels que la préservation de l'aire AOC Champagne.

Dans une perspective de densification, les gisements soumis à des contraintes dites « moyennes » restent mobilisables mais sont considérés comme moins favorables et appellent une intensité de densification adaptée aux contraintes auxquelles ils sont exposés. À titre d'exemple, les secteurs présentant une forte

probabilité de zones humides ont été considérés comme concernés lorsque plus de 75 % de leur surface était impactée. Leur caractère effectivement mobilisable reste toutefois à confirmer.

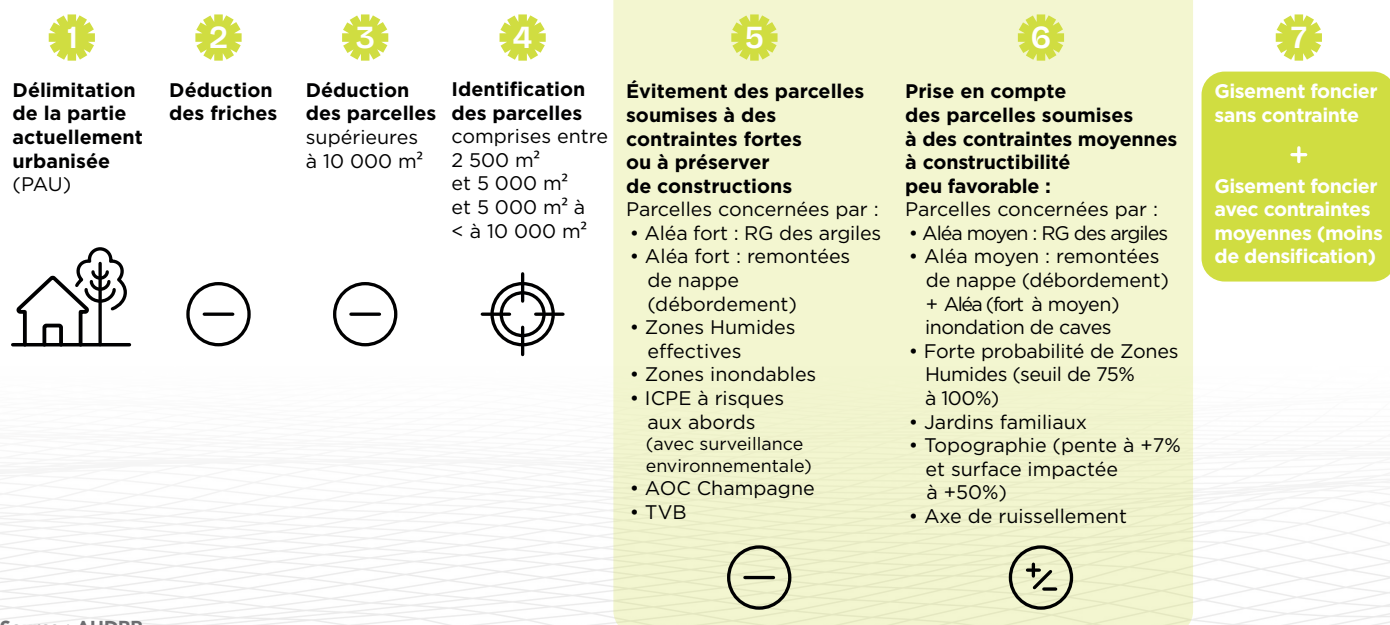
Le caractère mobilisable des jardins familiaux peut également être interrogé. Ils peuvent être considérés comme mutables lorsque leur usage évolue pour répondre à de nouveaux besoins du territoire. À l'inverse, ils peuvent être préservés au regard des aménités qu'ils procurent aux habitants.

Les friches constituent quant à elles un potentiel foncier à part entière, répondant à des critères spécifiques de définition et nécessitant une méthode dédiée d'identification. Elles sont donc exclues de la présente méthode mais intégrées dans l'évaluation globale du potentiel foncier mobilisable.

Ainsi, cette méthode permet d'estimer la part des gisements les plus favorables à la densification et celle des gisements nécessitant une approche plus mesurée, afin d'intégrer les objectifs d'évitement, de réduction et, le cas échéant, de compensation des impacts environnementaux.

Synthèse - Méthode d'identification des gisements fonciers tenant compte des contraintes environnementales

Recensement des gisements



Tenir compte des usages et de l'occupation des sols

Les gisements fonciers présentent des caractéristiques différenciées selon leur usage et l'occupation des sols, qui interrogent leur caractère effectivement mobilisable.

Dans la méthode présentée ci-après, les gisements identifiés à l'étape précédente (tenant compte des contraintes) sont analysés au regard des catégories d'occupation des sols issues de l'OCS Grand Est.

Afin de procéder à l'analyse, ces typologies sont regroupées selon leur caractère plus ou moins mobilisable. Les critères retenus s'appuient à la fois sur la facilité à réinvestir ces espaces selon leur usage actuel et sur la pertinence de leur mobilisation au regard des effets induits par la densification.

L'objectif reste d'estimer le potentiel foncier effectivement mobilisable au sein des espaces urbanisés. Un gisement identifié comme mobilisable ne constitue pas nécessairement une réserve foncière immédiatement disponible, sa mobilisation dépendant notamment des conditions de propriété et de la maîtrise foncière. **Cette classification interroge sur le caractère mobilisable de ces gisements suivant l'occupation des sols. Pour chaque catégorie, on peut s'interroger sur le caractère mutable et la pertinence d'investir ces gisements fonciers pour une densification.**

Questions d'aménagement

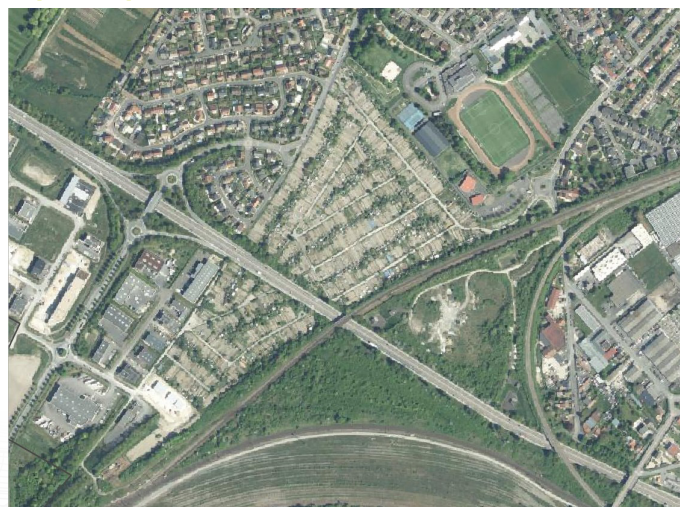
*Les prairies, friches et délaissés agricoles insérés dans la PAU, sont-ils à considérer comme des gisements fonciers à bâtir, où sont-ils à préserver de l'artificialisation des sols et à maintenir en espace naturel agricole et forestier au titre des continuités écologiques, pour le maintien de l'agriculture urbaine ? Ces espaces peuvent aussi accueillir des installations de production d'énergies renouvelables.

**Les espaces verts urbains sont-ils à considérer comme un gisement foncier mobilisable pour densifier ? pour une densification douce ?

A contrario, sont-ils à exclure des gisements fonciers et à considérer comme des espaces de respiration ? de renaturation ? des espaces atténuant les îlots de chaleurs urbains ou limitant les risques liés au ruissellement urbain... ?

CARACTÈRE MOBILISABLE	TYPE D'OCCUPATION DU SOL OCS GRAND EST (NIVEAU 3 MILLÉSIME 2021)
++	<ul style="list-style-type: none"> Espaces libres en milieu urbain Espaces en transition
+	<ul style="list-style-type: none"> Bâti discontinu Emprises d'activités
+/-	<ul style="list-style-type: none"> Réseaux routiers ferroviaires et espaces associés Equipements eau, énergies, T.I.C. et déchets Prairies, friches et délaissés agricoles* Espaces verts urbains**
-	<ul style="list-style-type: none"> Equipements collectifs (scolaires, hospitaliers, sportifs et de loisirs, campings, Cimetières, autres) Exploitations agricoles
--	<ul style="list-style-type: none"> Arboriculture (Vergers traditionnels, intensifs, pépinières) Cultures annuelles et pluri-annuelles

Jardins familiaux : entre potentiel de mutation et espace à préserver



Cette classification n'est pas neutre : elle traduit des choix et arbitrages d'aménagement qui conduisent, in fine, à déterminer le potentiel foncier effectivement mobilisable dans le cadre des politiques publiques.

EXEMPLES DE MÉTHODES MOBILISÉES PAR LES AGENCES D'URBANISME

Il existe différentes méthodes d'identification des gisements fonciers, qui varient selon les objectifs poursuivis, les outils mobilisés et le niveau de précision recherché. Les exemples suivants illustrent différentes approches complémentaires.

APPROCHE RÉGLEMENTAIRE - INSTITUT PARIS RÉGION

L'Institut Paris Région a développé des travaux d'analyse des gisements fonciers afin d'identifier les secteurs potentiellement mutables à partir des règles des documents d'urbanisme et d'accompagner le territoire Vallée Sud Grand Paris dans l'élaboration de son PLUi.

Création d'un référentiel foncier

Afin de repérer les secteurs susceptibles d'évoluer, la méthode consiste dans un premier temps à construire un référentiel foncier permettant de qualifier précisément les parcelles et leurs caractéristiques. L'exercice vise notamment à analyser les limites parcellaires (fond de parcelle, limites latérales, façade sur rue...) servant ensuite de référence pour l'application des règles du PLU(i).

Exemple de référentiel foncier



Source : Institut Paris Région, extrait du club foncier, 27 juin 2024

Analyse des potentiels de construction diffuse de logements au regard des règles des PLU(i)

L'analyse vise ensuite à identifier les parcelles présentant le plus fort potentiel de mutation pour accueillir des logements, puis à estimer le potentiel de densification résultant de l'application des règles d'urbanisme (emprise au sol, retraits, bandes de constructibilité...).

Le repérage des secteurs potentiellement mutables s'appuie sur trois sources principales :

- les documents d'urbanisme pour identifier les secteurs présentant un potentiel de construction ;
- les données foncières et immobilières (fichiers fonciers), permettant notamment d'observer l'ancienneté des constructions et les caractéristiques de propriété ;
- les autorisations d'urbanisme (Sit@del), afin d'identifier les secteurs susceptibles d'évoluer à court terme.

Pour les parcelles identifiées, un potentiel constructible est ensuite estimé puis confronté aux usages existants. Lorsque ce potentiel dépasse certains seuils, la probabilité de mutation est considérée comme plus forte. Enfin, un calcul du nombre théorique de logements réalisables est effectué.

Apports pour les politiques publiques

Ces travaux ont contribué au diagnostic foncier du PLU(i). Ils ont permis d'estimer la constructibilité offerte par les nouvelles règles, d'ajuster les dispositions réglementaires au regard des orientations politiques et d'évaluer le potentiel de construction dans le tissu urbain existant.

APPROCHE OPÉRATIONNELLE - L'AGENCE D'URBANISME DE LA RÉGION DE SAINT NAZAIRE (ADDRN)

Dans le cadre de son programme partenarial, l'ADDRN mobilise depuis plusieurs années une méthode d'inventaire des gisements fonciers bâtis, utilisée aussi bien dans les documents de planification (PLUi) que dans les études de revitalisation des centres-bourgs, les plans guides ou les stratégies foncières.

Depuis 2022, cette méthode accompagne notamment l'élaboration du PLUi de la Communauté de communes Estuaire et Sillon.

Au-delà de l'obligation réglementaire, l'inventaire des gisements fonciers a été mobilisé comme un outil d'accompagnement du renouvellement urbain et de l'intensification des espaces déjà urbanisés auprès d'un territoire historiquement davantage orienté vers le développement en extension.

L'EXPLOITATION DANS LE CADRE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Les travaux d'identification des gisements fonciers peuvent être mobilisés à différentes échelles et pour différentes finalités dans le cadre des politiques publiques :

- **Alimenter un observatoire de l'habitat et du foncier (OHF) en tant qu'outil de connaissance et d'analyse à la mise en œuvre du programme local de l'habitat (PLH)** Cette analyse du foncier peut notamment servir à estimer le potentiel théorique de création de logements en densification du tissu bâti existant, en dents creuses ou par divisions foncières.
- **Constituer un outil de connaissance pour alimenter une stratégie foncière** pouvant prendre la forme d'un référentiel foncier et immobilier et pouvant se traduire par la mise en place d'outils de maîtrise foncière :
 - pour l'acquisition foncière par la collectivité (par droit de préemption urbain, par un emplacement réservé...),
 - pour « figer » les constructions dans l'attente d'un projet d'aménagement global sans bénéficiaire ou destination précise) par la mise en place d'un périmètre d'attente de projet d'aménagement global (PAPAG), outil du plan local d'urbanisme (PLU, PLUi)...

- **Contribuer à l'élaboration et la mise en œuvre de documents cadres** : d'un SCoT ou d'un PLU(i). L'analyse sert à orienter la trajectoire ZAN, à définir les objectifs de consommation foncière traduits dans le Projet d'aménagement Stratégique (PAS) du SCoT et les objectifs chiffrés du Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) du PLU(i), à partir de l'analyse de capacité de densification et de mutabilité du foncier.

Cette analyse constitue une base de référence pour définir les orientations en matière de densification et d'optimisation foncière, qui pourront ensuite être traduites dans le PLU(i) par :

- une réglementation adaptée pour encourager la densification ou pour maintenir des espaces de respiration,
- des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sur certains secteurs, pour encourager la densification ou pour mieux maîtriser la densification spontanée.

Les méthodes d'identification des gisements fonciers peuvent être très variables et dépendent étroitement des objectifs poursuivis et des usages attendus des résultats. Il n'existe ainsi pas de méthode unique : les critères retenus influencent directement les résultats obtenus.

Quel que soit le cadre d'application retenu, leur mise en œuvre suppose des choix de critères et des arbitrages qui ne relèvent pas uniquement d'une approche technique mais traduisent également une vision du développement territorial et un parti pris d'aménagement. Par ailleurs, un gisement foncier identifié ne constitue pas nécessairement un potentiel immédiatement mobilisable, sa mise en œuvre dépendant notamment des contraintes environnementales, foncières et d'usage qui le concernent.

Dans le contexte du Zéro Artificialisation Nette (ZAN), l'analyse des gisements fonciers constitue un outil stratégique pour mieux connaître les capacités d'évolution du tissu urbain existant, orienter les choix d'aménagement et accompagner les collectivités dans la définition de leurs politiques foncières. Plus qu'un exercice d'inventaire, elle constitue ainsi un véritable outil d'aide à la décision au service des territoires.