

La gestion foncière des communes de moins de 3 500 habitants

Résultats de l'enquête 2005

Mairie-conseils et la Fédération nationale des SAFER ont souhaité connaître les problématiques de gestion de l'espace des communes rurales, alors que l'étalement urbain et la pression foncière s'exercent fortement sur l'ensemble du territoire. En juillet 2005, 13400 communes de moins de 3500 habitants destinataires de la lettre en Direct de Mairie-conseils ont reçu un questionnaire d'enquête. Il portait sur la gestion des espaces agricoles, forestiers et naturels, les formes d'extensions urbaines, les moyens pour la gestion de l'espace et la maîtrise foncière, les projets des communes et leur besoin d'opérateur. Sur 2020 réponses, un échantillon de 1000 a été étudié et analysé.

Plusieurs éléments de cette enquête montrent toute l'étendue du rôle des communes en matière d'urbanisme et l'intérêt et les limites des outils mis à leur disposition pour gérer l'usage du sol.

Deux tiers des communes de l'échantillon disent ne pas disposer de suffisamment d'espace pour la construction et les projets d'aménagement à moins de toucher aux terres agricoles et expriment la menace que fait peser l'extension urbaine sur ces espaces. Ce conflit est d'autant plus ressenti que les communes appartiennent à des zones à dominante urbaine (au sens Insee). Il ressort d'ailleurs de l'enquête que la grande majorité (75%) des communes de l'échantillon située en zone périurbaine se considère comme rurale, cette identification correspondant certainement à un souci de qualité de vie. La moitié des communes de l'échantillon vise un développement démographique et ceci d'autant plus qu'elles sont rurales, de petite taille et dépourvues de documents d'urbanisme. En revanche, plus elles connaissent l'accroissement démographique, plus elles se dotent de documents et de règles d'urbanisme pour en maîtriser le développement (30% des communes de l'échantillon disent avoir fixé des limites de croissance à ne pas dépasser).

Parmi les nombreuses communes de l'échantillon dotées d'un PLU ou d'un POS (47 %), il est intéressant de constater que le tiers est en révision (le passage du POS au PLU peut expliquer ce taux élevé), une large majorité (63%) est titulaire du droit de préemption urbain (33 % l'ont déjà utilisé) et plus de 30% possèdent des réserves foncières (taux significativement plus élevés que pour les communes dépourvues de PLU). Sur l'ensemble des communes enquêtées, 15% élaborent aujourd'hui leur premier document d'urbanisme.

Parmi les 60% de communes utilisant de nombreuses mesures de protection environnementales, 70% les jugent insuffisantes pour lutter contre la pression foncière.

Si 23% des communes de l'échantillon disent rechercher, à l'échelle de leur communauté de commune, cohérence sur les PLU et les opérations d'aménagement, 12% seulement ont transféré ces compétences à l'échelon intercommunal.

Cette enquête montre bien à quel point, sur cette compétence majeure de planification de l'organisation de l'espace, l'intercommunalité reste encore peu développée.



Fiche technique et conditions de réalisation de l'enquête

Questionnaire élaboré par la FNSAFER et Mairie-conseils Caisse des Dépôts, comportant 132 questions et organisé en six parties : caractéristiques de la commune, gestion de l'espace agricole, forestier et naturel sur la commune, enjeux et perspectives de la gestion de l'espace communal, moyens pour la gestion de l'espace, moyens pour la maîtrise foncière, projets fonciers sur la commune. Enquête réalisée par courrier auprès des 13 400 communes destinataires de la lettre *En direct de Mairie-conseils*, en supplément à la lettre n°177 juillet-août 2005.

2 020 questionnaires reçus en décembre 2005, 1 000 questionnaires exploités.

Collecte d'information : entre août et novembre 2005. *Saisie et traitement des résultats* : Jonathan Cabrol, Mairie-conseils.

Traitement complémentaire, analyse et rédaction : Julie Mariton, Robert Levesque pour la FNSAFER, Yves Gorgeu, Catherine Donou pour Mairie-conseils.

UN SERVICE

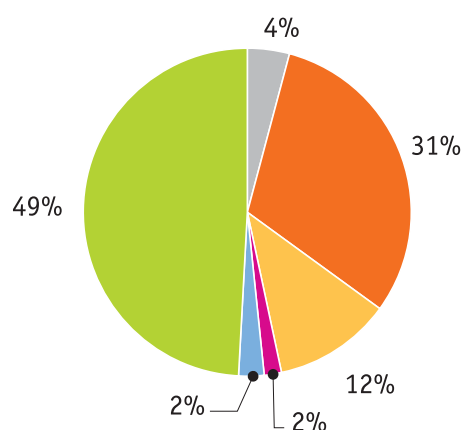


Le profil des 1000 communes constituant l'échantillon

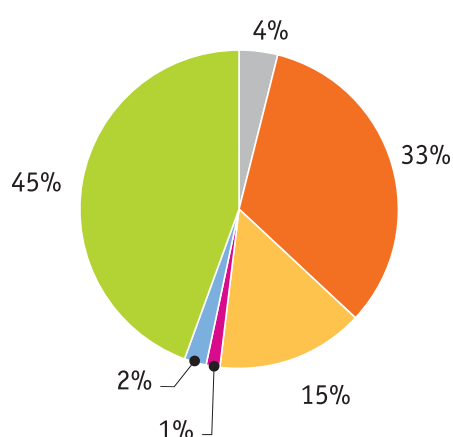
Les communes de l'échantillon sont réparties de manière assez équilibrée sur le territoire français, il y a cependant très peu de communes littorales et une plus forte concentration dans le quart Nord-Est du pays.

Afin d'apprécier la représentativité de l'échantillon, une comparaison de la répartition en fonction des classes INSEE a été faite entre l'échantillon et l'ensemble des communes de moins de 3500 habitants.

Ensemble des communes de moins de 3 500 habitants



Echantillon



- Zone 1 : Communes du pôle urbain
- Zone 2 : Communes de la couronne périurbaine
- Zone 3 : Communes multipolarisées
- Zone 4 : Communes de pôle d'emploi de l'espace rural
- Zone 5 : Couronne d'un pôle d'emploi de l'espace rural
- Zone 6 : Autres communes de l'espace à dominante rurale

Espace à dominante urbaine

■ Zone 1 : Pôle urbain

Unité urbaine offrant au moins 5 000 emplois et n'appartenant pas à la couronne périurbaine d'un autre pôle urbain.

■ Zone 2 : Couronne périurbaine

Communes de l'aire urbaine à l'exclusion de son pôle urbain.

■ Zone 3 : Communes multipolarisées

Communes situées hors des aires urbaines, dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans plusieurs aires urbaines, sans atteindre ce seuil avec une seule d'entre elles, et qui forment avec elles un ensemble d'un seul tenant.

Espace à dominante rurale

■ Zone 4 : Pôle d'emploi de l'espace rural

Communes n'appartenant pas à l'espace à dominante urbaine comptant 1500 emplois ou plus.

■ Zone 5 : Couronne d'un pôle d'emploi de l'espace rural

Communes n'appartenant pas à l'espace à dominante urbaine dont 40% ou plus des actifs résidents travaillent dans le reste de l'aire d'emploi de l'espace rural.

■ Zone 6 : Autres communes de l'espace à dominante rurale

Communes n'appartenant ni à l'espace à dominante urbaine ni à une aire d'emploi de l'espace rural.

La répartition des communes de l'échantillon est très proche de celle de l'ensemble des communes de moins de 3500 habitants. Les communes de l'espace à dominante urbaine sont légèrement surreprésentées.

Il est donc possible d'extrapoler les conclusions à l'ensemble des communes de moins de 3500 habitants. Les zones 1, 4 et 5 étant faiblement représentées, l'analyse détaillée est surtout significative pour les communes périurbaines (zone 2), multipolarisées (zone 3) et les plus rurales (zone 6).

L'analyse prend en compte deux autres facteurs pour opérer des croisements : la démographie et le type de document d'urbanisme présent (66% des communes enquêtées sont dotées ou se dotent de documents d'urbanisme, contre 57% pour l'ensemble des communes de moins de 3500 habitants en France).

La gestion de l'espace agricole, forestier et naturel

Près de 70 % des communes allouent encore à l'agriculture « un rôle dominant dans la gestion de l'espace » (18 % des enquêtés n'ont pas répondu).

Il faut souligner que près de 80% des communes enquêtées se considèrent comme rurales, qu'elles soient classées au sens de l'INSEE en espace à dominante urbaine ou rurale. Seulement 25% des communes de couronne périurbaine (zone 2) se considèrent réellement périurbaines.

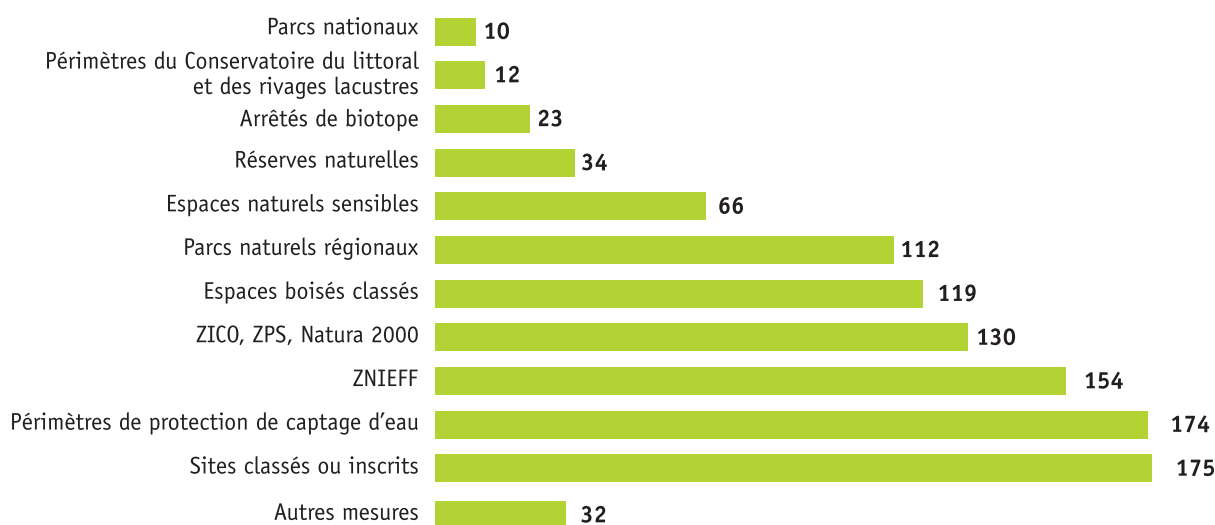
S'agissant du système d'exploitation dominant, 240 communes se situent dans une région de grandes cultures, 250 de polyculture élevage, 175 d'élevage et 75 dans une région viticole.

La moyenne des terres agricoles artificialisée en cinq ans est de 9 hectares (légèrement supérieur à la moyenne nationale)

Près de 60% des communes évoquent de manière détaillée les mesures de protection environnementale existantes sur leur territoire, mais 70 % d'entre elles pensent que ces mesures n'ont pas « permis de soustraire les espaces concernés à tout effet de pression foncière ».

Un grand nombre de communes vit comme un conflit les questions du maintien de l'espace agricole et de l'extension urbaine. A la question : *Les terres agricoles de votre commune sont-elles menacées par le grignotage urbain ?* 25 % répondent par l'affirmative. Ce conflit est d'autant plus ressenti que les communes appartiennent aux espaces à dominante urbaine : la moitié des communes en zone 1 (pôle urbain) et 40 % des communes en zone 2 (couronne périurbaine) pensent que les terres agricoles sont menacées par le grignotage de l'urbanisation alors que ce taux tombe à 10 % pour les communes en espace à dominante rurale.

Types de mesures de protection environnementale citées



Les formes d'extension urbaine et les projets d'aménagement des communes

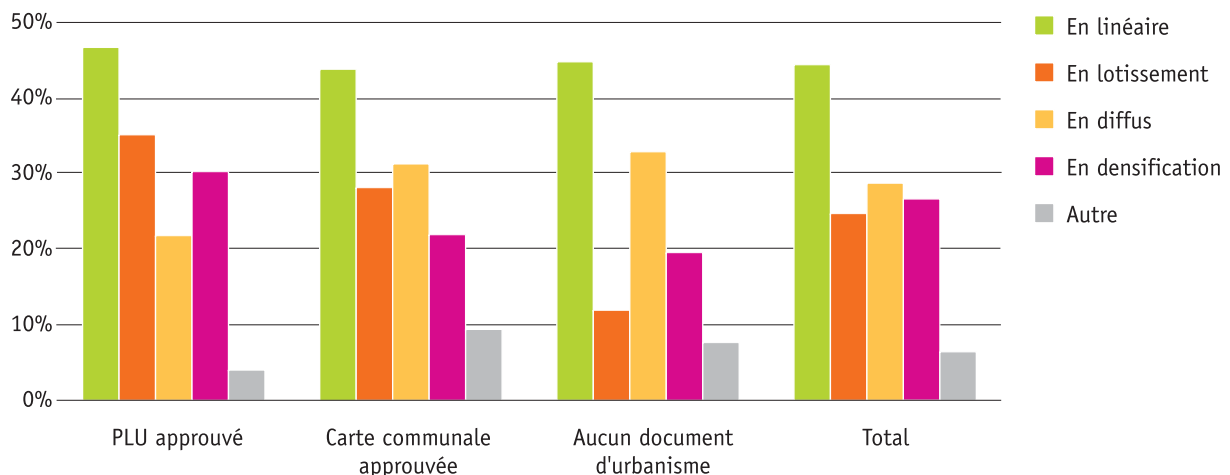
Seulement le tiers des communes affirme qu'il y a suffisamment d'espaces disponibles pour la construction et les projets d'aménagement sans toucher aux terres agricoles. Plus de la moitié vise un développement démographique à venir. 30 % ont fixé des limites de croissance à ne pas dépasser pour les dix ans à venir.

Près de la moitié des communes (48%) évoque des projets d'aménagement. Parmi les plus fréquemment cités, on trouve l'aménagement du centre bourg (258 communes), l'urbanisation de terrains à la périphérie du bourg (65 communes), la création de logements (39 communes), la réinstallation de commerce (39), la reconquête d'espaces délaissés (35), l'aménagement de friches industrielles (4).

De façon plus détaillée, il ressort que les communes n'ayant pas connu un grand accroissement démographique cherchent à développer majoritairement le logement (qu'elles aient ou non un document d'urbanisme), tandis que les communes ayant déjà accueilli de nouvelles populations sont autant préoccupées par les services à la population que par le logement et le contrôle de l'accroissement démographique. Parmi les services à la population, sont cités : la création ou l'agrandissement d'écoles, de maison de retraites, de gendarmerie, mais aussi la réponse aux attentes socio culturelles et de loisir des habitants (équipements sportifs, salle polyvalentes...).

La question des formes d'extension urbaine a été posée aux communes (plusieurs réponses étaient possibles). Près du tiers des enquêtés n'y a pas répondu. Parmi ceux ayant répondu, 43% disent privilégier le linéaire en continuité du bourg, près de 25% répondent par des lotissements extérieurs au bourg et 29 % s'étendent de manière diffuse. Près de 30 % évoquent la densification et 13% des communes évoquent des règles de densité.

L'extension urbaine depuis les cinq dernières années



- le linéaire est caractéristique de toutes les communes, périurbaines ou rurales, avec ou sans document d'urbanisme.
- le diffus semble caractéristique des communes rurales (35 %) avec ou sans document d'urbanisme, tandis que la densification est plus fréquente dans les zones à dominante urbaine et/ou dans les communes dotées de document d'urbanisme (30% contre 20% dans les communes sans document d'urbanisme).
- le lotissement est une forme d'extension urbaine existante en périurbain comme en rural, plutôt caractéristique des communes dotées d'un plan local d'urbanisme.

La forme d'extension urbaine est également liée au type d'agriculture. Les communes situées en zone de grande culture privilégient un peu plus la densification (26 % d'entre elles) que les communes de régions d'élevage (15 %). A l'inverse les constructions diffuses sont légèrement plus fréquentes en zone d'élevage (pour 24 % des communes) qu'en zone de grandes cultures (13%). Il s'avère que 45 % des communes périurbaines sont situées dans des zones de grande culture.

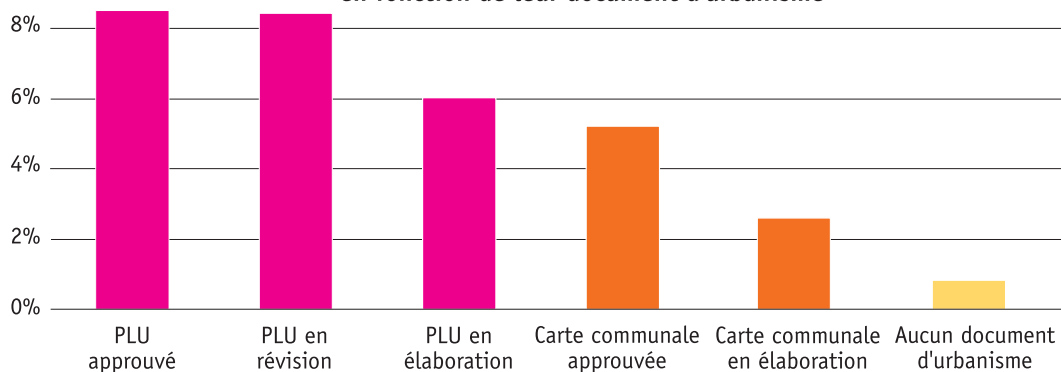
Les moyens pour la gestion de l'espace

Près de la moitié des communes de l'échantillon est dotée d'un PLU ou d'un POS (30 % approuvé et 17 % en révision), et seulement 4 % d'une carte communale. Dans 15 % des communes un document d'urbanisme est en cours d'élaboration mais 33% des communes n'ont aucun projet de document d'urbanisme.

Les communes de l'échantillon ayant élaboré un PLU sont plus peuplées que les communes sans document d'urbanisme. Elles comptent 814 habitants en moyenne, les communes établissant leur premier PLU en comptant 505 et les communes dotées d'une carte communale 418. Les communes sans aucun document d'urbanisme ont 250 habitants en moyenne.

De même, dans l'échantillon, les communes dotées d'un document d'urbanisme ont un taux d'accroissement plus fort entre 1990 et 1999. En effet, 65 % d'entre elles ont enregistré un taux d'accroissement démographique supérieur à 5 % entre 1990 et 1999, alors que 35% des communes sans document d'urbanisme ont enregistré ce même taux.

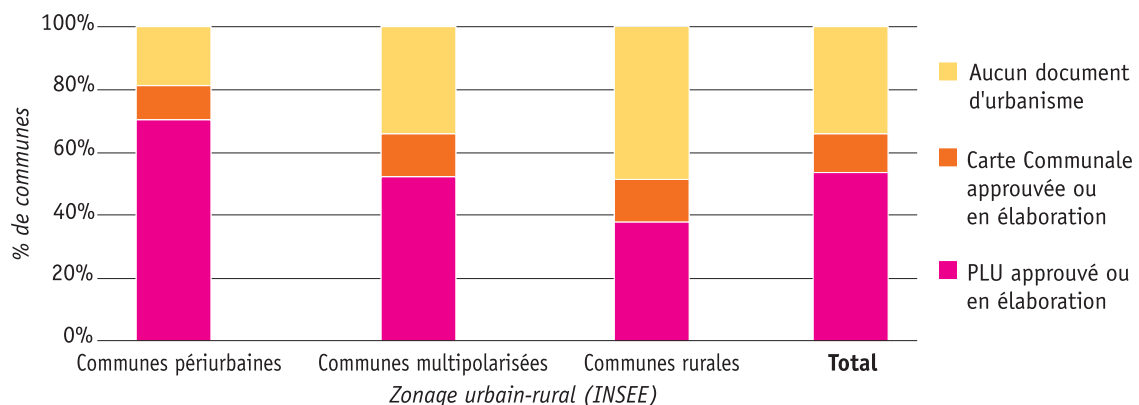
L'accroissement démographique entre 1990 et 1999 dans les communes étudiées, en fonction de leur document d'urbanisme



On constate que les communes ayant un caractère périurbain au sens INSEE sont davantage dotées d'un document d'urbanisme. En effet, seulement 19% des communes périurbaines (zone 2) n'ont aucun document d'urbanisme, alors que ce pourcentage est de 49 % dans les communes rurales (en zone 6).

La carte communale reste un outil plus utilisé dans les communes de l'espace à dominante rurale (zone 6). En effet, 28% de ces communes ont une carte communale alors que les communes situées en couronne péri urbaine (zone 2) sont seulement 10% à l'utiliser.

Les communes de l'échantillon dotées de document d'urbanisme en fonction du zonage INSEE



Parmi les communes dotées d'un PLU, 22 % ont établi des règles en matière de constructibilité en zone agricole, 16% en matière de transformation des bâtiments agricoles, et près de 9% font référence à une charte architecturale et paysagère. En matière de transfert de compétence aux intercommunalités, 12 % des communes déclarent avoir transféré des compétences en matière d'urbanisme et de foncier à la communauté de communes (31 % n'ont pas répondu).

Pour 23% des communes, il y a une réelle recherche de cohérence et de concertation entre les communes de la communauté sur les PLU et les opérations d'aménagement.

Le quart des communes déclare être concerné par un SCOT et/ou une charte de PNR en amont de leur document d'urbanisme communal. Parmi ces communes, seule une commune sur six dit avoir reçu l'avis d'un organisme de gestion d'un SCOT ou d'un PNR pour ses propres documents d'urbanisme ou projets d'aménagement.

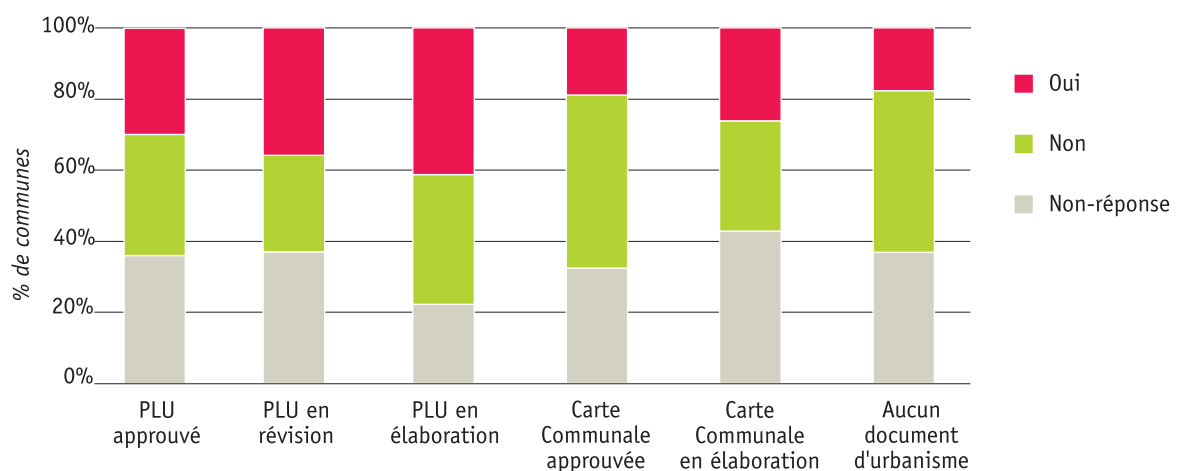
Les moyens pour la maîtrise foncière

Seulement la moitié des communes a répondu à la question *Comment qualifier la politique foncière de votre commune ?* Parmi elles, 80 % disent acquérir les terrains au coup par coup, selon les besoins et seulement 8 % disent acquérir systématiquement des terrains disponibles.

Sur les 1000 communes enquêtées, 264 sont propriétaires de réserves foncières et 384 ont acquis des terrains ces dernières années. Parmi ces dernières, 16 évoquent le fonds de minoration foncière pour faciliter la construction de logements sociaux, et 4 un fonds de stockage pour favoriser l'installation d'agriculteurs.

Les communes dotées de PLU possèdent plus de réserves foncières (30 à 40 % d'entre elles selon que leur PLU est en cours d'élaboration, approuvé ou en révision) que celles dotées d'une carte communale, ou n'ayant aucun document d'urbanisme (20%). Le fait de posséder une réserve foncière apparaît être un facteur favorisant la révision ou l'établissement d'un document d'urbanisme.

Votre commune dispose-t-elle de réserves foncières ?



A propos du droit de préemption urbain, 305 communes en sont détentrices, sur des zones urbaines ou à urbaniser et 34 sur des zones d'aménagement différé. Dans les autres zones, le droit de préemption reste l'exception.

Droit de préemption urbain	Total
En zone urbaine ou à urbaniser	305
En ZAD (zone d'aménagement différé)	34
Dans les zones soumises a servitude d'utilité publique pour la gestion de l'eau (zones de rétention, zone de mobilité de cours d'eau, zones humides...)	4
Dans les périmètres de protection de captage	3
Dans les secteurs couverts par un plan de prévention des risques technologiques	2
Total	348

Les communes détentrices d'un droit de préemption urbain (DPU) se retrouvent majoritairement parmi celles dotées d'un plan local d'urbanisme. En effet, 63% des communes dotées de PLU sont titulaires d'un droit de préemption urbain contre 20 % parmi celles qui sont dotées d'une carte communale.

Le tiers des communes détentrices du droit de préemption urbain l'a déjà utilisé, deux-tiers voudraient l'utiliser à l'avenir, et moins de 5 % seraient prêtes à le déléguer.

Projets fonciers et besoin d'un opérateur foncier

Sur les 1 000 communes de l'échantillon, 313 ont des projets qui nécessiteront des besoins fonciers à l'avenir, et 145 disent qu'elles auront besoin d'un appui technique.

% des communes ayant besoin d'un appui	
Etude pour un projet (localisation, impact foncier)	36%
Information sur les prix	25%
Gestion - acquisition - compensation/emprise	49%
Aménagement	67%
Étude sur le devenir du territoire, définition d'une politique foncière	44%

Parmi ces communes, 67% ont d'abord besoin d'un appui pour la conduite et la maîtrise d'œuvre d'opérations pour l'aménagement des réserves foncières. On constate également que les communes ont presque autant besoin d'un appui pour réaliser des études sur le devenir du territoire (44%) que pour connaître l'impact d'un projet (36%) ou pour intervenir sur le foncier (49%)(acquisition, gestion, compensation/emprise).

Les communes périurbaines ont autant besoin d'un appui (25%) que les communes rurales (23%), mais les premières ont davantage besoin d'aide en matière de maîtrise foncière que d'étude en amont, alors que les communes rurales ont autant besoin d'une étude foncière que d'un opérateur. Ce sont les communes dotées de document d'urbanisme qui expriment le plus le besoin d'un appui (40 % des communes en révision de PLU contre 13 % des communes sans document d'urbanisme), et celles ayant le plus fort accroissement démographique (30 % des communes ayant connu un accroissement démographique de plus de 20 % ont besoin d'un appui, contre 15 % des communes ayant perdu de la population entre 1990 et 1999).

Parmi les communes exprimant un besoin, une commune sur deux sans document d'urbanisme déclare avoir besoin au préalable d'une étude sur le devenir de leur territoire et sur la mise en place de leur politique foncière. Pour les communes ayant un fort accroissement démographique le besoin réside davantage dans une étude sur l'impact de la localisation d'un projet.

Zoom sur les communes du groupe Pôle d'emploi de l'espace rural (zone 4)

Au niveau national, cette catégorie représente 971 communes dont 593 parmi les communes de moins de 3 500 habitants. Compte tenu de leurs particularités, l'INSEE a constitué une catégorie spéciale pour ces communes.

Sur l'ensemble des communes de moins de 3 500 habitants, les communes de pôles d'emploi de l'espace rural sont davantage pourvues en document d'urbanisme que les communes périurbaines : 91 % des communes du groupe 4 ont un document d'urbanisme (déjà élaboré, ou en projet), contre 73 % parmi les communes périurbaines.

Malgré la faible représentativité de ces communes dans l'échantillon, ce groupe se distingue de l'ensemble des communes rurales. Il se rapproche des communes à dominante urbaine, par son dynamisme et ses besoins en foncier. Ce sont des communes fortement peuplées, ayant un taux de croissance démographique important pour des communes rurales (moyenne de 1 800 habitants, et 5 % d'accroissement démographique contre 1% pour les zones rurales).

Sur les 12 communes enquêtées situées dans le groupe Pôle d'emploi de l'espace rural, deux tiers disent rechercher une cohérence intercommunale alors qu'elles sont un tiers dans l'échantillon de l'enquête. Deux tiers disposent de réserves foncières alors qu'elles sont un quart dans l'échantillon. La moitié assure avoir des projets fonciers et dit avoir besoin d'un appui pour la réalisation d'études ou pour des interventions foncières alors qu'elles sont un cinquième dans l'échantillon.



La gestion foncière des communes de moins de 3500 habitants - Résultats de l'enquête 2005 est disponible et téléchargeable sur le site www.mairieconseils.net à la rubrique «Publications».

Les enquêtes de Mairie-conseils

Pour mieux connaître les pratiques, les préoccupations et ainsi mieux répondre aux attentes des élus des communes ou des intercommunalités, Mairie-conseils mène des enquêtes sur tout le territoire.

Des questionnaires sont adressés aux collectivités et Etablissements publics de coopération intercommunales (EPCI) destinataires de la lettre mensuelle *en Direct* ou, selon les sujets abordés, à l'ensemble des EPCI à fiscalité propre, ou encore à des échantillons de collectivités ou d'EPCI pré sélectionnés.

Selon les thèmes, les enquêtes sont élaborées et analysées avec des partenaires institutionnels ou associatifs.

La synthèse des résultats est envoyée aux élus en supplément à la lettre *en Direct de Mairie-conseils* ou annoncée dans cette même lettre, avec possibilité de commande ou de consultation en ligne.

Enquêtes réalisées depuis 2001

Année	Thème	Réf	Auteurs
2001	L'opinion des Maires sur la fiscalité de leur commune et du groupement dont elle est membre (4 pages)		Mairie-conseils - AMF- CSA
2002	L'intérêt communautaire (8 pages)	E45	Mairie-conseils
2003	Le personnel des structures intercommunales à fiscalité propre (4 pages)	E52	Mairie-conseils
2003	Les commissions locales d'évaluation des charges transférées (32 pages)	E47*	Mairie-conseils
2004	L'installation de nouvelles populations en milieu rural (4 pages)	E64*	Mairie-conseils
2004	La dotation de solidarité des communautés de communes à fiscalité propre (88 pages)	E53*	Mairie-conseils
2005	L'intérêt communautaire défini par les communautés (104 pages)	E63	Mairie-conseils
2006	La gestion foncière des communes de moins de 3500 habitants (8 pages)	E70*	Fnsafer - Mairie-conseils

Toutes sont disponibles gratuitement sur simple demande auprès de Mairie-conseils diffusion au **01.58.50.17.00** pour connaître les modalités de commande, et par fax au 01.58.50.00.74.

* Les enquêtes référencées E53, E47, E64 et E70 sont accessibles sur le site www.mairieconseils.net dans la rubrique *Publications*.

Caisse des Dépôts

Mairie-conseils

DÉPARTEMENT PARTENARIATS ET TERRITOIRES
72 avenue Pierre Mendès France 75914 Paris cedex 13
01 58 50 75 75 fax 01 58 50 06 83

UN SERVICE

