

Rapport d'analyse - Enquête nationale sur les Observatoires Régionaux d'espaces naturels, agricoles et forestiers

Septembre 2017



Propriété intellectuelle :

Conformément au code de la propriété intellectuelle, les livrables produits par le Cerema sont la propriété de leur auteur : droits moraux aux personnes physiques nommément désignées sur le rapport, droits patrimoniaux au Cerema.

En conséquence, un exemplaire du rapport sera conservé à la documentation du Cerema pour une exploitation à des fins méthodologiques.

Ces dispositions légales vous engagent à respecter l'obligation minimale de citation de l'auteur dans toutes vos communications impliquant notre production. De son côté, le Cerema s'engage à toujours citer le demandeur en tant qu'organisme ayant financé l'étude.

Indépendamment de ces obligations minimales, des spécifications particulières visant à l'application du droit d'auteur (procédé et conditions de divulgation) peuvent être indiquées lors de la transmission du document final.

Auteurs : Annabelle Berger (Directrice d'études - Cerema Nord-Picardie), Frédéric Berlioz (Directeur d'études – Cerema Centre-Est), Monique Rosset (chargé d'études – Cerema Centre-Est).

Relecteur technique : Martin Bocquet (Chargé d'études – Cerema Nord-Picardie).

Relecteur et Mise en Page : Christiane Lerche (Responsable support de production – Cerema Nord-Picardie).

Cartographie : Alain Ng Guim Hong (Technicien en Géomatique – Cerema Nord-Picardie).

Relecteurs : Jérôme Douché (Chef de groupe – Cerema Nord-Picardie) , Philippe Chabanne (Directeur de Département – Cerema Nord-Picardie), Elsa Delcombel (Directrice Adjointe de Département – Cerema Centre-Est).

Résumé

Le Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation a réalisé une enquête auprès de quatre observatoires régionaux de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, avec l'appui du Cerema, pour élaborer la grille d'entretien et en réaliser l'analyse.

La méthode mise en œuvre vise à mieux comprendre le fonctionnement des observatoires en s'appuyant sur les grandes étapes de vie de ces projets : de leur installation à leur structuration en vue de produire de la connaissance sur la consommation d'espace, le plus souvent sur un mode partenarial. Une série d'enseignements a pu en être extrait afin d'identifier des pistes sur les modalités de collaboration entre l'Observatoire national des espaces naturels, agricoles et forestiers et les observatoires régionaux.

Il en ressort que les quatre observatoires enquêtés reposent sur des dispositifs d'observation hétérogènes par leur forme et leurs finalités, avec tout de même un constat que l'étalement urbain, la pression foncière sur les espaces agricoles sont généralement à l'origine de la création des observatoires. L'installation des observatoires repose sur des fondements basés sur des spécificités territoriales soient liées à l'organisation du territoire, sa morphologie géographique, ou encore la prise en compte du contexte législatif (CDCEA, CDPENAF, SCoT Grenelle).

Les services régionaux enquêtés présentent la particularité de ne pas revendiquer l'appellation d'observatoire. Leur structure est parfois informelle et les modes d'organisation très contrastés. Néanmoins, ces dispositifs d'observation assurent une mission en faveur de la production d'une connaissance sur la consommation d'espace de leur territoire. Ces informations sont utilisées à l'échelle de la Région (ou bien il y a de fortes perspectives sur leur utilisation dans le cadre des nouvelles régions, notamment) et reposent sur des partenariats locaux, solides généralement. Si l'organisation régionale de l'observation de la consommation d'espace est plus difficile dans certaines régions, les deux principales raisons mises en avant concernent les dynamiques d'acteurs ou les moyens qui y sont consacrés, les deux étant étroitement liés.

Les observatoires enquêtés disposent d'une réelle expertise sur les données à mobiliser et d'une capacité à les analyser, avec ou sans faire appel aux travaux qui sont réalisés dans le cadre de l'OENAF. Ils proposent ou appliquent même des méthodes innovantes de croisement des données de consommation d'espace avec les dynamiques territoriales. Les entretiens ont mis en évidence une tendance à l'homogénéisation des données utilisées, à l'échelle régionale.

Une analyse prospective sur les risques ou les opportunités à moyen termes a pu être réalisée afin d'identifier le meilleur niveau de coopération entre les observatoires régionaux et l'OENAF. Sont notamment ressortis de l'enquête l'extension des observatoires aux grandes régions, la réduction de moyens des observatoires, la nécessaire harmonisation des méthodes au niveau régional, le besoin d'échanges sur les bonnes pratiques ou encore l'ouverture à de nouveaux partenaires.

Ont également émergé plusieurs enjeux qui convergent vers la feuille de route de l'OENAF pour la période 2016-2020 : le renforcement de la communication et de la visibilité de l'OENAF, la définition d'un socle commun d'indicateurs et labellisés par l'OENAF, l'animation nationale d'un réseau, club des observatoires régionaux.

Face à ce premier diagnostic qui a pu être réalisé, le Cerema formule des pistes pour promouvoir le rayonnement de l'OENAF et installer sa collaboration avec les observatoires régionaux. Plusieurs axes méritent une attention particulière :

- sur le socle commun d'indicateurs et ceux élaborés à partir des Fichiers Fonciers, l'échelle de l'harmonisation des données et méthodes, est plus pertinente au niveau régional,
- sur un rôle de facilitateur de l'OENAF dans la gestion des dossiers complexes sur l'obtention des données, et ce, en tenant compte du mouvement d'open data en cours.

Les résultats formulés, issus pour l'instant d'une enquête circonscrites à quatre observatoires, mériteraient d'être confortés et affinés à d'autres territoires.

Table des matières

Introduction.....	3
Les enjeux de l'enquête menée, afin de préciser la collaboration entre l'OENAF et les Observatoires Régionaux (annexe 1).....	4
Des dispositifs régionaux d'observation hétérogènes par leurs formes et leurs finalités.....	4
Une enquête structurée autour de plusieurs thèmes, pour identifier les différents besoins des observatoires régionaux.....	5
Analyse des différents thèmes de l'enquête.....	5
Installation des observatoires et spécificités du territoire.....	5
Fonctionnement interne de l'observatoire.....	9
Contenu de l'observatoire.....	10
Visibilité de l'observatoire et la communication.....	13
Dynamiques d'évolution en cours des observatoires régionaux.....	14
État des lieux sur les axes principaux des observatoires régionaux.....	16
Mise en perspective de la feuille de route de l'OENAF (annexe 4) par rapport aux attentes exprimées.....	16
Communication renforcée autour de l'OENAF.....	16
Consolidation des données quantitatives liées à la consommation d'espace.....	17
Capitalisation des données qualitatives.....	18
Travail partenarial avec les observatoires régionaux.....	19
Capitalisation des données et des expertises des CDPENAF.....	19
Organisation à intervalles réguliers de réunions nationales, sous l'égide de l'OENAF.....	20
Élargissement aux espaces naturels et forestiers.....	20
Pistes de recommandations pour les missions de l'OENAF.....	20
Renforcer l'essaimage des données issues des Fichiers fonciers.....	20
Faciliter l'obtention locale des données notamment par des conventionnements nationaux....	21
Assurer une veille sur les méthodes et diffuser des données quantitatives et qualitatives.....	21
Accroître la visibilité de l'OENAF : un scénario minimal.....	22
Créer et développer un réseau autour de l'OENAF : un niveau supérieur.....	22
S'appuyer sur les observatoires régionaux et l'expertise régionale.....	23
Intégrer les enjeux liés à l'open data dans la feuille de route de l'OENAF.....	23
Recommandations pour la poursuite de l'enquête.....	23
4 observatoires enquêtés : une grille bien renseignée.....	23
Pistes d'amélioration de la grille d'entretien.....	24
Etat des lieux des dispositifs d'observation.....	24
Propositions de nouveaux observatoires à enquêter.....	25

ANNEXES

Annexe 1 : Éléments de contexte et de méthode de l'enquête.....	26
Annexe 2 : grille d'entretien pour l'enquête auprès des observatoires régionaux des espaces naturels agricoles et forestiers.....	28
Annexe 3 : quelques grands résultats de l'enquête 2014-2015.....	34
Annexe 4 : feuille de route 2016-2020 de l'Observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers (OENAF), adoptée le 21 juin 2016.....	36

Introduction

Prévu par la loi de Modernisation de l'Agriculture et de la Pêche (LMAP) de juillet 2010, l'Observatoire National de la Consommation des Espaces Agricoles (ONCEA) a été mis en place en avril 2013. Avec la Loi d'Avenir pour l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt (LAAAF) d'octobre 2014, le périmètre d'observation de l'ONCEA a été élargi aux espaces naturels et forestiers. L'ONCEA est ainsi devenu l'Observatoire national des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (OENAF). La mission de l'OENAF, telle que définie par la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, publiée au JO du 14 octobre 2014, concerne à la fois :

- l'évaluation de la consommation d'espaces NAF à l'échelle nationale,
- l'aspect méthodologique lié à cette évaluation (élaboration d'outils, appui méthodologique aux collectivités territoriales, homologation d'indicateurs),
- la mise en place d'une coopération, à définir, avec les observatoires régionaux de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

C'est sur ce dernier enjeu, que le Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation a lancé une enquête auprès d'un panel d'observatoires régionaux. L'enquête a été menée de novembre 2016 à mai 2017, avec l'appui du bureau en charge de la planification à la Direction de l'Habitat de l'Urbanisme et des Paysages/Direction Générale de l'Aménagement du Logement et de la Nature. Les résultats de l'enquête ont ainsi permis de révéler des attentes vis-à-vis de l'OENAF en lien avec :

- les demandes d'amélioration de la visibilité de l'OENAF dont la communication est jusqu'à présente circonscrite au seul temps des réunions nationales de l'OENAF,
- le souhait de disposer d'un lieu d'échange pour partager les bonnes pratiques sur l'organisation et les méthodes relatives à l'observation de la consommation d'espace, pour laquelle l'échelle de la région semble être appropriée,
- la gestion de la complexité administrative pour accéder aux données d'entrées, essentielles, est à généraliser pour les missions d'observation des dynamiques territoriales.

Le Cerema a ainsi appuyé le Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation en produisant la grille d'entretien et en assurant le dépouillement et l'analyse des résultats de l'enquête.

Les enjeux de l'enquête menée, afin de préciser la collaboration entre l'OENAF et les Observatoires Régionaux (annexe 1)

Des dispositifs régionaux d'observation hétérogènes par leurs formes et leurs finalités

En première analyse du panel d'Observatoires Régionaux qui a été enquêté, c'est bien l'hétérogénéité des dispositifs et des situations qui prédomine. Les finalités de chaque observatoire enquêté rendent bien compte de disparités régionales, constat qui avait été formulé également dans un recensement réalisé en 2014-2015. Cela interroge pleinement la mission de l'OENAF visant l'harmonisation des méthodes de consommation d'espace et, de ce fait, le bien fondé de la comparaison entre régions.

La diversité des situations observées en 2014-2015

Dans le recensement qui avait été mené par le Cerema en 2014-2015, la définition suivante d'un observatoire était retenue : « un observatoire est compris comme un dispositif d'observation pérenne (s'inscrivant dans la durée avec une action continue) ; il se distingue de la simple observation ponctuelle, réalisée par exemple à travers une étude ».

Les Observatoires Régionaux étaient donc examinés selon plusieurs critères pour définir précisément ce que recouvre la notion d'observatoire :

- les **différentes formes de dispositifs** d'observation. Certains dispositifs reposent sur un mode de partenariat large, visant à construire et partager une vision régionale, d'autres sont orientés sur la production et la mise à disposition de données, leur aspect partenarial est souvent moins développé.
- la **finalité de l'observation** : la problématique de la consommation d'espace n'est parfois pas centrale dans les Observatoires Régionaux. Parfois, certaines structures n'ont pas l'appellation d'observatoire alors que leur fonctionnement répond bien à la logique de partage et de diffusion de l'information sur la consommation d'espace. Certaines régions, par exemple, peuvent s'appuyer sur des Modes d'Occupation des Sols qui décrivent l'occupation du sol selon des nomenclatures et une précision plus ou moins fine.

Seuls les Observatoires en activité ont été enquêtés. Tous les projets d'observatoires régionaux au stade de la préfiguration, sans fonctionnement constaté ont été exclus de l'enquête. Quelques grands résultats observés lors de l'enquête menée en 2014-2015 sont repris en annexe 3.

Un constat qui perdure en 2017 au vu des observatoires enquêtés

Les dispositifs d'observation recensés en 2015 n'avaient souvent que peu d'années d'antériorité. La situation a peu évolué depuis : les observatoires régionaux ont continué de mettre en œuvre des principes de l'observation de leur territoire, basés sur leur connaissance des données existantes et en lien avec les politiques du territoire sans connecter leur initiative à la démarche nationale portée par l'OENAF.

Les quatre observatoires régionaux enquêtés en 2017 avaient déjà été recensés en 2015 :

- Île-de-France (IdF),
- Occitanie (Oc),
- Nouvelle Aquitaine (NA),
- Pays de la Loire (PL).

On verra, par la suite, que ces dispositifs ont un niveau de maturité très différencié pouvant aller d'habitudes de travail mises en place au niveau local, à un observatoire régional qui n'est plus en activités aujourd'hui jusqu'à un observatoire en activité et intégré à une observation plus large que la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

Une enquête structurée autour de plusieurs thèmes, pour identifier les différents besoins des observatoires régionaux

Dans sa commande, le MAA a souhaité que le questionnaire proposé par le Cerema couvre les champs du fonctionnement interne des Observatoires Régionaux, de leur contenu technique, des partenariats sur lesquels ils s'appuient et de leurs perspectives de travail.

Ces thèmes ont été repris et parfois reformulés dans la grille d'entretien (annexe 2). Il a été proposé de laisser les interviewés exposer l'histoire de la création et de l'installation de l'Observatoire, considérant que cette phase est souvent riche d'enseignements pour comprendre les leviers et les freins.

Le thème transversal « partenariats extérieurs » est donc abordé tout au long des différentes phases identifiées dans la grille d'entretien à savoir : création, installation, fonctionnement, contenu de l'observatoire, visibilité-communication et perspectives.

Au final, l'enquête conçue par le Cerema a été articulée autour de 5 grands thèmes proposés pour décoder le fonctionnement et les besoins des observatoires régionaux (annexe 2) :

- l'installation de l'observatoire et les spécificités du territoire,
- le fonctionnement interne de l'observatoire,
- le contenu de l'observatoire,
- la visibilité de l'observatoire et la communication,
- les perspectives de travail,

À noter, l'expertise sur les données de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF) est exclue du périmètre de l'enquête sachant que des travaux sont aujourd'hui conduits au niveau national sur les différentes sources, Teruti-Lucas et Fichiers fonciers.

Ces thèmes structurants ont permis de révéler différents besoins des Observatoires Régionaux enquêtés et de les mettre en perspective par rapport à la feuille de route 2016-2020, adoptée par l'OENAF le 21 juin 2016 (annexe 4), pour permettre de préciser le contenu des axes de travail définis par cette feuille de route.

Analyse des différents thèmes de l'enquête

Installation des observatoires et spécificités du territoire

Le thème de l'**installation des observatoires et des spécificités du territoire** vise à comprendre les moteurs et les freins de la création et de l'installation de l'observatoire par le récit de son histoire. Il s'agit également d'identifier ce qui relève de certaines spécificités du territoire (organisation, enjeux propres au territoire, etc.) et de ce qui peut être transposable d'un territoire à un autre.

Les problématiques soulevées, lors de l'enquête, ont été :

- l'organisation territoriale existante au moment de la création et le système d'acteurs,

- les éléments déclencheurs de la création de l'observatoire,
- les objectifs de l'observatoire,
- les enjeux du territoire,
- l'architecture de l'observation sur leur territoire : existence d'observatoires départementaux et liens partenariaux.

Étalement urbain et pression foncière sur les espaces agricoles, des préoccupations récurrentes dans toutes les régions

Un constat général peut être dressé à la suite des 4 enquêtes menées. Les préoccupations motivant la mise en place d'observatoires régionaux sont similaires sur les quatre territoires observés. Il s'agit généralement de préoccupations relatives à :

- une forte pression foncière,
- l'étalement urbain / la consommation des terres agricoles.

Cependant, le degré avec lequel ces territoires sont touchés est très variable :

- en Île-de-France : selon la DRIEA-IF¹ qui suit à l'échelle de ce territoire la consommation d'espaces, « la baisse de la transformation des espaces agricoles et naturels en zones urbanisées après la mise en application du SDRIF² de 1994 » explique la réduction du rythme de consommation d'espaces NAF jusqu'en 2005. « En grande couronne, l'artificialisation se fait au détriment des espaces agricoles et en petite couronne au détriment des espaces naturels ». Seul Paris gagne des terres NAF, mais il s'agit d'un espace déjà fortement artificialisé à plus de 97,6 %.
- en Occitanie : selon une étude réalisée par la DREAL Languedoc-Roussillon en partenariat avec la DRAAF³, « l'extension urbaine se produit en très grande majorité aux dépens des espaces agricoles, plus vulnérables que les espaces naturels du fait du déclin de l'agriculture offrant des opportunités foncières surtout dans le périurbain, et de leur faible niveau de protection. Cependant le phénomène de consommation des espaces NAF est plus diffus. La forte croissance démographique régionale, une des premières à l'échelle de la France métropolitaine et deux fois supérieure à la moyenne nationale est le premier moteur de l'artificialisation, par la demande en logements qu'elle génère dans les 4 départements littoraux très attractifs ». Ces éléments se conjuguent à une attractivité du littoral déjà fortement prégnante.
- en Nouvelle Aquitaine, marquée par de grandes zones forestières, cultivées : selon l'étude réalisée par l'Observatoire des espaces Naturel, Agricole, Forestiers et Urbains (NAFU)⁴, 2 500 ha par an ont été artificialisés entre 2009 et 2013, avec une concentration autour des grandes aires urbaines. « Les communes péri-urbaines attirent de nouvelles populations, notamment de jeunes ménages à faibles revenus qui trouvent, dans ces territoires, une réponse à leurs aspirations à la propriété, à une maison individuelle et à leur besoin de disposer d'une surface de logement plus importante ».
- en Pays de Loire : selon une étude réalisée par les agences et le CAUE⁵,

1 D'après les chiffres produits par OCEAN (Observatoire de la Consommation des Espaces Agricoles et Naturels).

2 Schéma Directeur Régional de l'Île-de-France.

3 <http://www.languedoc-roussillon-midi-pyrenees.developpement-durable.gouv.fr/un-developpement-urbain-rapide-et-massif-aux-a4436.html>

4 https://www.observatoire-nafu.fr/sites/www.observatoire-nafu.fr/files/sites/default/files/inline-images/donnees_et_analyses/publications/les_plaquettes/NAFU_fiche_3_artificialisation.pdf

5 <http://www.quimper-cornouaille-developpement.fr/Amenagement/Etudes-agences->

« les zones périurbaines sont les territoires qui s'artificialisent le plus rapidement » et « les zones rurales du littoral et de l'intérieur demeurent de loin les moins vertueuses en consommation d'espace ».

...mais des éléments déclencheurs de l'observatoire différents

La préoccupation partagée par toutes les régions de maîtrise de l'étalement urbain peut servir de justification à l'existence d'un observatoire régional, mais ne suffit pas toujours à impulser sa création. Ainsi dans certaines régions, on constate qu'à l'origine de l'observatoire, il y a eu un élément déclencheur plus concret qu'il est important de connaître pour bien comprendre le mode de fonctionnement et d'organisation de l'observatoire :

- **l'élaboration du Schéma Directeur Régional (SDRIF)** en Île-de-France. Au début 1990, la première version du SDRIF a été rejetée en raison de prévisions de croissance sous estimées. Aussi, le SDRIF de 1994 qui se doit de fixer les objectifs stratégiques pour le développement de l'Île-de-France jusqu'en 2030, tenant compte du rejet précédent, a proposé de créer un Observatoire de la Consommation des Espaces Agricoles et Naturels (OCEAN).
- **la tempête Klaus et le besoin d'identifier les parcelles forestières touchées pour les affecter à d'autres usages** (énergie, photovoltaïque, agricole, urbanisation), ainsi que **le projet de construction de la LGV** en Nouvelle Aquitaine. L'Observatoire des espaces naturels, agricoles, forestiers et urbanisés (NAFU) est, en particulier issu d'un outil de suivi des autorisations de défrichement mis en place en 2012.

Dans d'autres régions, à défaut de fait déclencheur concret, la création d'un observatoire a été motivée par le contexte législatif (mise en place des CDCEA, commissions départementales de la préservation des espaces naturels agricoles et forestiers (CDPENAF), Schéma de Cohérence Territoriale Grenelle), ainsi que par la disponibilité de nouvelles données (Fichiers fonciers et groupe de travail animé par le CERTU⁶ qui met en place une méthodologie et un cadre de référence « mesurer la consommation d'espace avec les Fichiers fonciers »), et une volonté d'en mutualiser l'exploitation entre services de l'État.

En Pays de Loire, ce sont des pratiques de travail visant le rapprochement et le croisement des données mises en place depuis plusieurs années entre les deux services statistiques de la DREAL et de la DRAAF. L'idée a émergé de recenser les besoins des DDT(M), en relation avec leurs besoins liés aux sujets d'urbanisme et de consommation des terres, en particulier en appui lors de CDCEA.

bretonnes/Consommation-fonciere

6 <http://www.territoires-ville.cerema.fr/mesure-de-la-consommation-d-espace-a-partir-des-a924.html>

... qui peuvent expliquer des différences notables dans le portage de l'observatoire

Les deux observatoires enquêtés qui ont trouvé leur genèse dans un événement déclencheur bénéficient aujourd'hui d'un portage large : État et Région (Nouvelle Aquitaine), État Région et Institut d'Aménagement d'Urbanisme (Île-de-France), alors que ceux qui ont été davantage impulsés par le contexte législatif (Pays de Loire, Occitanie) ont un portage réduit à la sphère État (DREAL-DRAAF). Cependant, une telle corrélation pourrait être confirmée (ou infirmée) en élargissant le panel d'observatoires régionaux enquêtés.

- En Occitanie, composée des anciennes Régions suivantes :
 - Languedoc-Roussillon, le portage est assuré par la DRAAF et la DREAL, et la finalité de l'observatoire régional est basée sur le partage des données en vue d'un atlas d'observation du territoire.
 - en Midi-Pyrénées : le plan stratégique de la DRAAF et les besoins des DDT pour les CDPENAF ont conduit en 2013, à des réflexions en DREAL sur la gestion économe de l'espace, aboutissant à un plan d'actions, validé par la DRAAF.
 - en Île-de-France, il s'agit d'un partenariat d'organismes volontaires, principalement État (DRIEA, DRAAF, DRIEE) auxquels la Région et l'IAU Île-de-France se sont associés.

La présence d'acteurs spécifiques et d'habitudes de partenariat influe aussi sur les modes d'organisation

Les dispositifs enquêtés s'appuient sur une organisation territoriale spécifique dont plusieurs caractéristiques sont essentielles pour comprendre les modes d'organisation de l'Observatoire Régional. Il s'agit :

- des dynamiques d'acteurs (EPF, SAFER...),
- d'habitudes de partenariat entre acteurs,
 - En Pays de Loire, État/Région/IGN se sont regroupés pour l'Occupation du Sol à Grande Échelle.
 - En Île-de-France, l'ORF, l'observatoire régional du foncier, association créée il y a trente ans par l'État et la Région compte aujourd'hui trente membres au Conseil d'administration et dispose d'un budget annuel de 70 000 €.
- de coexistence de divers observatoires sans mise en commun,
 - En Nouvelle Aquitaine, il existe de nombreux observatoires avec des thématiques différentes mais complémentaires (habitat, économie, emploi, immobilier...).
 - En Pays de Loire, l'agence d'urbanisme de la région nantaise anime deux observatoires, l'ODEF observatoire des espaces et du foncier et l'OFU, l'observatoire des formes urbaines. En Loire Atlantique (44), il existe une démarche partenariale AURAN-ADDRN-DDTM44 autour d'un travail d'observation des espaces.
 - En Occitanie, il existe des observatoires dans certains départements (DDT du Gard : observatoire de la consommation des espaces agricoles, DDT Haute-Garonne, DDT Hérault : observatoire en projet), et des difficultés organisationnelles liées à la mise en place de la nouvelle grande région.

Fonctionnement interne de l'observatoire Une série de questions de l'enquête, relevant du **fonctionnement interne de l'observatoire**, visait à explorer les différentes formes d'observatoires qui peuvent exister : les phases amont à la mise en place de l'observatoire, son statut, ses finalités, ses modalités de fonctionnement.

Les problématiques abordées concernent :

- les types de structures mises en œuvre : observatoires, dispositifs d'observation, clubs et les modalités de partenariats,
- les moyens de l'observatoire,
- la gouvernance de l'observatoire : qui pilote, qui participe aux travaux (comité techniques, groupes de travail...) quels sont les destinataires et utilisateurs ?

Des dispositifs d'observation qui ne prétendent généralement pas être de véritables observatoires

Si la loi emploie les termes d'*observatoires régionaux des espaces naturels, agricoles et forestiers*, les dispositifs enquêtés ne revendiquent généralement pas l'appellation d'« observatoire ». De fait, leur fonctionnement ne présente souvent pas toutes les caractéristiques que l'on pourrait attendre d'un véritable observatoire.

- en Pays-de-Loire, au dire des interviewés, il ne s'agit, ni d'un observatoire, ni d'un dispositif d'observation mais plutôt d'habitudes de travail entre services de l'État qui ne diffusent pas au-delà de cette sphère,
- en Île-de-France, c'est plutôt un dispositif d'animation, co-animé par l'État et la Région autour d'une réunion annuelle associant la chambre d'agriculture, les associations, les grandes institutions,
- en Occitanie, il ne s'agit pas d'un observatoire régional à proprement parler, mais plutôt d'un dispositif technique d'observation favorisé par un intérêt du conseil régional pour l'observation et la connaissance du territoire régional,
- il n'y a donc qu'en Nouvelle Aquitaine que le dispositif revendique le nom d'Observatoire des espaces Naturels, Agricoles, Forestiers et Urbains (NAFU).

Du plus informel au plus structuré, des modes d'organisation très contrastés

Si l'appellation d'« observatoire » est peu utilisée, c'est notamment parce que les dispositifs sont peu voire pas structurés. Ces dispositifs visent principalement à être des espaces de travail, des lieux de production et de mutualisation de connaissance, certains d'entre eux redoutent même le « carcan institutionnel » qui pourrait les détourner de cette mission première.

La Nouvelle Aquitaine fournit l'exemple inverse d'un observatoire très structuré, avec un dispositif de gouvernance très étoffé :

Comité de pilotage : État, Région, départements, Associations départementales des maires, des chambres consulaires agricoles et forestières, syndicats agricoles et forestier et GIP ATGer

Présidence : Président de la Région Aquitaine, Préfet de la région Aquitaine, Préfet de la Zone de Défense et de Sécurité Sud-ouest, Préfet de la Gironde

Membres : Présidents des conseils départementaux, des Associations départementales des Maires, du GIP ATGeRi, de la Chambre Régionale d'Agriculture d'Aquitaine, de la Fédération Régionale des Syndicats d'exploitants agricoles, des Jeunes Agriculteurs d'Aquitaine, Secrétaire Général de la Confédération Paysanne, Président du Syndicat des Sylviculteurs du Sud-Ouest, Président Centre Régional de la Propriété Forestière, Préfets, Secrétaire Général de la Préfecture de la Gironde, DRAAF, DREAL

Membres experts: Président du Conseil Économique Social Environnement Régional, Président du GIP Littoral Aquitain, Directrice Régionale de l'Institut de l'Information Géographique et Forestière, Directeur de la SAFER Aquitaine Atlantique, Directeur de la SAFER Garonne Périgord, Directeur de l'Agence d'urbanisme de Bordeaux, Directeur de l'Agence d'urbanisme d'Adour Pyrénées.

Des dispositifs qui assurent des missions de production de connaissance La finalité d'un observatoire régional est d'être un lieu de production de connaissance territoriale. Chacun des observatoires enquêtés assure cette mission :

- produire des éléments de cadrage, mutualiser, actualiser (Nouvelle Aquitaine),
- calculer des densités de logements (Île-de-France),
- recenser les données disponibles et créer des indicateurs pour venir en appui aux DDT (Pays de Loire),
- produire un atlas d'observation du territoire (Occitanie réduit à la zone Languedoc Roussillon).

Des moyens humains inégaux Selon les observatoires, les moyens humains dédiés sont très inégaux et peuvent relever :

- d'une mise à disposition d'agents DREAL / DRAAF :
En Occitanie, jusqu'en 2016, l'observatoire a fonctionné avec les moyens de l'État, c'est-à-dire une mise à disposition de temps d'agents de la DRAAF et de la DREAL et des moyens financiers nationaux pour les photos aériennes. En 2017, le Conseil Régional a apporté un co-financement avec des financements européens (FEDER).
- d'un fonctionnement sous forme de groupes de travail au sein desquels chaque partenaire consacre du temps :
En Île-de-France, on note l'absence de moyens dédiés : les activités existantes sont prises en charge par le programme de travail de chaque institution.
- de personnels dédiés au fonctionnement de l'observatoire :
En Nouvelle Aquitaine, le budget du GIP est de 2,3 millions d'euros, environ 20 salariés au GIP dont deux équivalent temps plein (ETP) sont dédiés à l'observatoire des espaces Naturels Agricoles Forestiers et Urbain (NAFU).

Des stratégies d'acteurs et un dispositif de gouvernance très différents d'une région à l'autre Des régions où l'on reste entre services de l'État (Occitanie, Pays de Loire), des régions où le partenariat État Région est fécond (Nouvelle Aquitaine), des régions où le jeu d'acteurs est très compliqué (Île-de-France). Certains dispositifs ont une structure fragile sans stabilité institutionnelle, sans charte de fonctionnement et sans moyens propres.

Contenu de l'observatoire

Un ensemble de questions de l'enquête visait à identifier le **contenu de l'observatoire**, c'est-à-dire les thématiques qu'il couvre, les informations qu'il produit et les données d'entrée qu'il exploite. L'accès aux données a été particulièrement exploré à travers les statuts ou les partenariats montés mais aussi

à travers les difficultés rencontrées par les observatoires pour acquérir ces données.

Les problématiques abordées dans l'enquête sont :

- les thèmes centraux : consommation d'espace, marché (prix et transactions), vendeurs-acquéreurs, terrains mobilisables,
- les thèmes connexes : démographie, développement économique, planification urbaine, aménagement du territoire,
- l'échelle retenue,
- les données utilisées,
- les données produites,
- la mise à disposition des données et la gratuité.

Au-delà de la mesure de la consommation d'espaces, les thèmes couverts par les observatoires visent à mettre en balance cette consommation avec différentes dynamiques territoriales

La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014 charge l'OENAF, en coopération avec les observatoires régionaux, d'élaborer des outils de mesure du changement de destination des espaces naturels, agricoles et forestiers. Il doit également apporter son appui méthodologique dans l'analyse de la consommation des dits espaces.

Le premier thème que doit couvrir un observatoire des espaces NAF est donc celui de l'occupation du sol qui doit être suffisamment fin pour permettre de mesurer des changements de destination dans cette occupation.

Dans la perspective d'apporter des éléments d'analyse de cette consommation, l'observatoire sera amené à élargir son champ d'observation à d'autres thématiques, pour mettre en regard cette consommation d'espace avec d'autres dynamiques. D'un observatoire régional à l'autre, le spectre de ces thématiques est plus ou moins large.

- En Île-de-France, la consommation des espaces agricoles et naturels est traitée à partir de six postes choisis et définis par OCEAN : les espaces naturels, les espaces naturalisés, les espaces agricoles, les espaces urbains, l'eau, les espaces artificialisés. On a vu que l'observatoire trouvait son origine dans le lien entre consommation d'espace et croissance démographique et économique. Le dispositif d'observation couvre donc également les thèmes du logement (nombre, densité) et du foncier économique.
- En Occitanie, la consommation de l'espace est vue en lien avec la dimension parcellaire, et mise en regard avec les évolutions de la population et des logements à partir des Fichiers fonciers.
- En Nouvelle Aquitaine, le spectre des thèmes abordés est particulièrement large : l'occupation du sol, les changements d'usage liés à l'urbanisation, aux mises en culture, aux carrières, à la production d'énergies renouvelables, l'évolution des pratiques agricoles, les zonages environnementaux, ceux des documents d'urbanisme, les ménages (démographie, habitat, répartition de la population, emploi), le parc de logements (construction, densité, résidences principales et secondaires), les marchés immobiliers...
- En Pays de Loire, plusieurs analyses permettent d'apprécier la consommation d'espace. Elles concernent les surfaces des voiries, les surfaces en eau, les surfaces de parcelles bâties, les surfaces de parcelles bâties à vocation résidentielle, les surfaces de parcelles bâties à vocation économique, les propriétés publiques, les surfaces artificialisées.

Un effort de recherche de données d'entrée et une capacité d'expertise de ces données

Les observatoires font souvent preuve de volontarisme voire de créativité dans la recherche de données d'entrée et dans la conception de méthodes permettant d'exploiter ces données, avec notamment une appétence pour le calcul d'indicateurs à la maille communale (600 en Nouvelle Aquitaine !)

- En Nouvelle Aquitaine, de nombreuses sources de données sont utilisées en entrée : demandes d'autorisation de défrichement, données cadastrales, Demande de Valeurs Foncières, Fichiers fonciers, INSEE (RGP), recensement agricole (Agreste), répertoire des entrepôts, zonages des documents d'urbanisme numérisés, zonages environnementaux, Sit@del et le référentiel aquitain d'Occupation du Sol (OCS).
- L'Île-de-France utilise aussi les données de la Politique Agricole Commune avec la nomenclature Teruti-Lucas d'Agreste et la base de données des Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) qui permet d'avoir les PLU numérisés sur la petite couronne.
- Ces deux observatoires sont de ce fait en capacité d'apporter une expertise sur la qualité et l'utilité de différentes sources de données.
- En Pays de Loire, la base de données Sit@del n'est pas géolocalisée et la Région Pays de Loire constate 20% d'écart par rapport à la mise en chantier réelle de logements neufs ; les données MSA régionales permettent une bonne connaissance de la surface agricole utilisée hors PAC (vergers, maraîchages, horticulture) : cette source plus ou moins accessible, dont le travail d'extraction des données est facturé, et qu'il n'est pas facile de mentionner dans les publications. Elle a beaucoup d'intérêt, car elle permet, notamment, de repérer des parcelles vulnérables en particulier sur le littoral et en périphérie des agglomérations. Toutefois cette information est susceptible de disparaître si l'assiette de cotisation change (surface versus revenu).
- L'Île-de-France regrette l'absence de base de données sur la qualité des sols,

L'utilisation des données produites nationalement par l'OENAF n'est pas systématique

La diffusion régionale d'indicateurs produits nationalement (à partir des Fichiers fonciers) fournit un socle commun d'indicateurs qu'utilisent trois des quatre observatoires enquêtés (Nouvelle Aquitaine, Occitanie, Pays de Loire). Ce socle commun peut être enrichi par des indicateurs spécifiques produits par croisement avec d'autres données (Pays de Loire).

Les données produites s'homogénéisent à l'échelle des grandes régions

Les entretiens mettent en évidence une tendance à homogénéiser à l'échelle régionale les données utilisées (production de référentiels régionaux, acquisition de données à l'échelle régionale) et des méthodes de calcul de la consommation d'espace à partir de ces données.

Les publications et productions des observatoires prennent des formes variées (atlas, indicateurs, analyses, données...), et parfois non coordonnées entre acteurs régionaux (Île-de-France).

En Île-de-France, les divergences n'ont pas permis de réaliser des productions communes et convergentes. En l'absence de gouvernance, chaque institution a continué à produire ses données et ses analyses. L'IAU a fini par publier seul en juin 2016, un fascicule « *comprendre la consommation des espaces agricoles et naturels, glossaire pédagogique* » qui s'appuie sur tous les travaux menés par

OCEAN mais qui n'a pas pu être publié avec le tampon de tous les contributeurs, acteurs. Ainsi, les services de l'État ne sont pas signataires de cette publication.

Visibilité de l'observatoire et la communication

Dans cette partie, sont abordées les questions traitant de la visibilité, de la communication autour des productions des Observatoires Régionaux et des usages qu'il en est fait :

- la publication, mise à disposition sur internet, atlas cartographique, outil de visualisation, création de portraits de territoire,
- les usages des informations produites, le recueil de demandes nouvelles, la mutualisation des moyens intellectuels et financiers.

Le recours des observatoires aux outils régionaux de diffusion des données publiques n'est pas systématique

Dans le contexte où se développent dans la plupart des régions des plateformes régionales d'information géographiques, permettant la diffusion des données publiques, un certain nombre d'observatoires utilisent les services offerts par ces outils pour diffuser et mettre à disposition leurs données.

En Nouvelle Aquitaine, les données brutes peuvent être échangées dans le cadre de PIGMA (Plateforme de l'Information Géographique Mutualisée d'Aquitaine) selon les droits fixés par les producteurs.

En Occitanie, les données de l'administration sont en accès libre sur la plateforme interministérielle Picto Occitanie administrée par le SGAR.

Les observatoires peuvent également disposer de leur propre site internet, pour accroître leur visibilité et disposer de services que n'offriraient pas de telles plateformes.

Dans d'autres régions, la diffusion des productions de l'observatoire est plus confidentielle sans qu'il n'y ait pourtant de véritable enjeu lié à l'accès aux données.

En Pays de Loire, un catalogue de données est mis à disposition des DDT : données brutes et indicateurs, fiches du Certu puis déclinaison locale. Les données brutes y sont fournies avec les publications. Les notes de synthèse accompagnées des données après traitement pour l'étude sont accessibles à tout public sur le site de la DREAL (avec tout de même une difficulté pour les trouver).

L'Île-de-France fait remarquer qu'« *il n'y a pas d'enjeu financier lié à l'accès aux données, au moyen de conventions ; les organismes qui élaborent des bases de données les échangent entre eux* ».

Indicateurs, cartes, études, les productions des observatoires sont variées

En Nouvelle Aquitaine, l'observatoire produit 4 types d'informations : indicateurs statistiques cartographiés ou pas (ex. suivi de l'occupation du sol NAFU entre 2000 et 2009 : évolutions des territoires naturels, agricoles, forestiers et urbains par commune, artificialisation et constructions), cartes (ex. prix moyen pour le marché de la maison sur 2009-2013), outil (ex. suivi régional du défrichement par motif et boisements compensateurs), publications (ex. publication intitulée "1,4 millions d'hectares dédiés à l'agriculture"). Ces productions sont mises à disposition sur la plateforme Pigma et sur le site de l'observatoire.

En Pays de Loire, les productions prennent la forme d'indicateurs, de points à

retenir, d'études complètes, de données utilisées, et sont publiés par thématiques.

En Île-de-France, ce sont des études et analyses qui sont produites.

Les utilisateurs identifiés des productions des observatoires

La libre diffusion des productions des observatoires, d'ailleurs plébiscitée, fait qu'il n'est pas toujours possible d'identifier les utilisateurs de ces productions.

En Nouvelle Aquitaine, le site du NAFU est équipé de deux modes d'accès : un libre et un autre pour ses membres. De ce fait, il est possible d'identifier différentes catégories d'utilisateurs :

- des collectivités (communes, EPCI, départements, région),
- des acteurs du développement local (SCoT, Pays, agences départementales, syndicats mixtes, SEM),
- des services de l'État (DDT, DRAAF, DREAL),
- les commissions départementales de la préservation des espaces naturels agricoles et forestiers (CDPENAF),
- des acteurs institutionnels de l'aménagement local (EPFL, CAUE, Agences d'Urbanisme),
- des concessionnaires et délégataires de réseaux,
- des entreprises,
- des professionnels : aménageurs, urbanistes, géomètres, notaires, agents immobiliers.

Dynamiques d'évolution en cours des observatoires régionaux

Une dernière partie du questionnaire vise à explorer les perspectives d'évolution des observatoires, abordant notamment les questions des impacts du nouveau découpage régional, de l'évolution des missions des observatoires, et des attentes vis-à-vis de l'OENAF.

L'extension des observatoires aux Grandes Régions

Pour les observatoires enquêtés concernés par la fusion des régions, c'est d'abord l'organisation des équipes et la gouvernance qu'il a été nécessaire de repenser :

- Nouvelle Aquitaine : le projet d'agrandir l'observatoire à l'ensemble de la région Nouvelle Aquitaine a été confirmé. À ce jour, le GIP était limité à la région Aquitaine. Dans le cadre de la Nouvelle Aquitaine, l'intégration des bases de données développées par les anciennes régions Poitou-Charentes et Limousin doit faire l'objet d'une expertise et la gouvernance du GIP devra être revue pour s'adapter au nouveau territoire régional.
- Pays de Loire : la question de l'opportunité de porter ce sujet se pose en l'absence de gouvernance régionale et sachant que le conseil régional a créé un groupe foncier et qu'il n'y a pas de commandes ou d'attentes précises en la matière par le SGAR.

Cette réorganisation a, cependant, été vue comme une source d'opportunité, pour élargir le périmètre de l'observatoire et réaffirmer sa légitimité, et pour harmoniser les données et les méthodes à l'échelle des nouvelles régions.

En Languedoc-Roussillon et par extension à l'Occitanie : la donnée sur la consommation des espaces NAF étant une priorité régionale, l'extension de l'atlas à la nouvelle région a été validée.

D'une manière plus générale, ces réorganisations en cours devraient être

l'occasion de poser la question de l'intégration de l'observatoire régional de consommation d'espace dans un dispositif plus large de connaissance territoriale.

Un risque de réduction des moyens des observatoires

En parallèle à ces réorganisations, plusieurs observatoires pointent un risque de fragilisation de leur financement : désengagement financier de l'État, financement au « coup par coup » pour l'acquisition de bases de données :

- Nouvelle Aquitaine : dans la perspective de l'élargissement du périmètre de l'observatoire à la nouvelle région Nouvelle Aquitaine, le désengagement financier de l'État pourrait remettre en cause le co-pilotage État-Région qui est d'une grande pertinence compte-tenu des enjeux,
- Occitanie : un financement du conseil régional a été obtenu en 2017 grâce à des financements européens (FEDER), mais il s'agit d'une opération ponctuelle liée à l'acquisition de données.

Il est nécessaire d'inscrire les moyens, missions, principes de fonctionnement de l'observatoire dans la durée pour garantir une stabilité des observatoires régionaux.

Une harmonisation des méthodes au niveau régional

Le niveau régional semble s'imposer comme un niveau pertinent d'harmonisation des méthodes, parce que c'est l'échelle de travail ou de coopération de nombreux acteurs. La fusion des régions a aussi été une opportunité de ce point de vue en étant l'occasion de porter un regard neuf sur ces méthodes et d'étendre les plus pertinentes d'entre elles à tout le périmètre des nouvelles régions.

- En Pays de Loire, l'observatoire a réalisé un travail d'harmonisation des méthodes multi-acteurs : Agence d'urbanisme, Conseil Régional, agence foncière, Établissement Public Foncier local,
- l'observatoire de l'Aquitaine est étendu à la Nouvelle Aquitaine avec une gouvernance » revue pour s'adapter à ce nouveau périmètre, et à cette occasion les bases de données développées par les anciennes régions Poitou-Charentes et Limousin font l'objet d'une expertise pour être intégrées à l'observatoire.

Ainsi, les Observatoires Régionaux enquêtés ont en commun la volonté d'harmonisation des données et de consolidation des méthodes à leur échelle. Les démarches qu'ils entreprennent en ce sens mériteraient d'être capitalisées et partagées à l'échelle nationale.

Des échanges de bonnes pratiques, en développement

Les observatoires enquêtés reconnaissent la nécessité d'intégrer des espaces d'échanges de bonnes pratiques, même si dans la réalité de leur fonctionnement cette dimension n'est souvent que peu présente. Certaines plateformes d'informations géographiques ont un mode de fonctionnement en groupe de travail (PIGMA par exemple) dont pourraient profiter les observatoires qui s'appuient sur ces plateformes. Ces espaces d'échange permettraient :

- la capitalisation des expériences régionales,
- la centralisation des offres de services existantes sur la consommation d'espace et donner un avis,
- l'animation d'un club des observatoires régionaux.

Un élargissement souhaité à de nouveaux partenaires

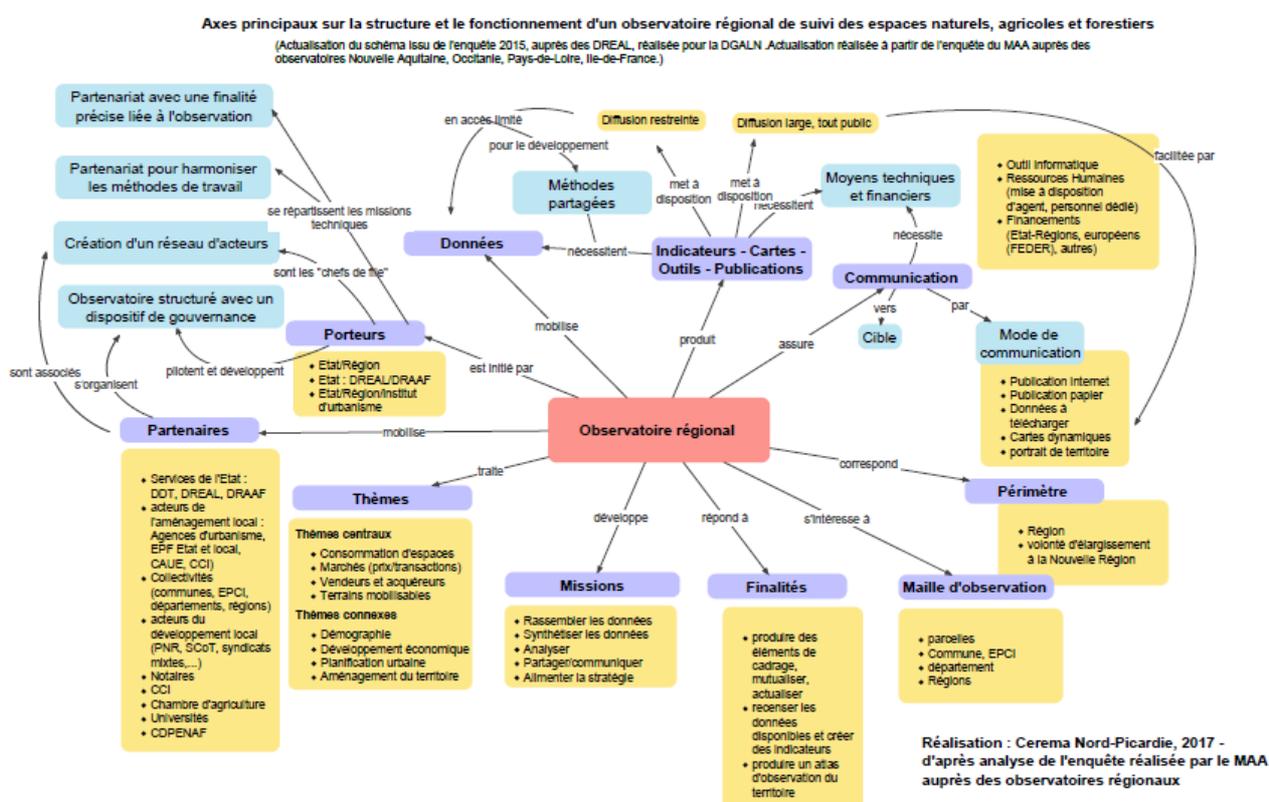
La dernière dimension de l'évolution des observatoires concerne l'élargissement de leurs partenaires. Le rapprochement le plus souhaité, mais peut être aussi le plus difficile concerne les SAFER : des contacts parfois existent, sans réel partenariat aujourd'hui (Pays de Loire et Occitanie)

Pour l'Occitanie, la SAFER est vu comme un partenaire naturel.

L'Île-de-France fait remarquer, qu'à ce jour, malgré la demande des services de l'État, la SAFER ne communique pas les informations qu'elle détient au titre des déclarations d'intention d'aliéner (DIA).

État des lieux sur les axes principaux des observatoires régionaux

À partir de l'analyse de l'enquête, il est possible d'en extraire un panorama des axes fondateurs et structurants d'un observatoire régional ainsi que des modalités sur son fonctionnement.



Mise en perspective de la feuille de route de l'OENAF (annexe 4) par rapport aux attentes exprimées

Communication renforcée autour de l'OENAF

L'OENAF dispose d'une page web (<http://agriculture.gouv.fr/observatoire-des-espaces-naturels-agricoles-et-forestiers-oenaf>) sur laquelle des travaux sur les mécanismes de consommation et les sources des données labellisées sont centralisés et capitalisés. Cela répond notamment à une demande exprimée par les Observatoires Régionaux enquêtés de connaître les avancées nationales sur le thème de la consommation d'espace. Cependant, la page internet actuelle de l'OENAF est très peu consultée, car les Observatoires Régionaux enquêtés n'en n'ont pas connaissance. Cela interroge donc sur le mode de communication de l'OENAF et participe ainsi aux attentes des Observatoires Régionaux d'améliorer la visibilité de l'OENAF.

Cet axe d'intervention de l'OENAF, très attendu des observatoires régionaux,

pourrait se traduire par une communication renforcée autour de la mise en commun de méthodes et travaux, voire la labellisation des données de référence dans le domaine de la consommation des espaces naturels agricoles et forestiers. Ces pistes sont développées plus largement ci-dessous.

Consolidation des données quantitatives liées à la consommation d'espace

L'enquête réalisée auprès des quatre Observatoires Régionaux (Pays de Loire, Île-de-France, Nouvelle Aquitaine et Occitanie), montre que les Observatoires Régionaux ont mis en œuvre des principes de l'observation de leur territoire qui leur sont propres.

C'est une ligne de force qui résulte notamment de leur très bonne connaissance des données et des politiques existantes sur leur territoire ce qui se traduit par une réelle expertise dans l'utilisation de ces données et une réelle capacité à les croiser par rapport aux enjeux présents sur leur territoire.

Tout cela participe à l'idée que la consolidation des données quantitatives liées à la consommation d'espace doit s'opérer à l'échelle régionale et que l'OENAF doit :

- associer l'échelon régional pour définir un socle commun d'indicateurs,
- permettre l'émergence voire le renforcement de cette expertise, en labellisant les indicateurs,
- encourager la dissémination régionale de ces indicateurs,
- faciliter l'accès aux données.

Un besoin de travail partenarial pour définir un socle commun d'indicateurs labellisés

L'OENAF fournit aujourd'hui une liste d'offres nationales sur les données de consommation d'espace : Teruti-Lucas, SOeS, Fichiers fonciers, IGN, SAFER.

Toutes ces sources sont connues par les Observatoires Régionaux enquêtés et sont la plupart du temps, enrichies par d'autres données locales ou nationales (voir p.15 du rapport sur les croisements réalisés).

Il est donc évident et raisonnable de prévoir un travail partenarial entre l'OENAF et les Observatoires Régionaux pour définir un socle commun d'indicateurs de la consommation d'espace et de son élargissement aux dynamiques territoriales explorées par les observatoires régionaux. Ces derniers proposent en effet des méthodes innovantes pour engager une transition vers une caractérisation du phénomène de consommation d'espace en s'appuyant sur des données démographiques, économiques, social, de mobilité,...(Référentiel Parcellaire Graphique, données de la MSA...).

Le besoin de mieux diffuser sur les territoires les données produites par l'OENAF

L'offre de données est bien connue des services enquêtés mais souvent, cette connaissance est concentrée à certains acteurs locaux. Il a été rapporté, par exemple, qu'en Nouvelle Aquitaine, les DDT ne sont généralement pas au courant de l'information disponible sur leur territoire, et en particulier, ont une mauvaise connaissance des données issues des Fichiers fonciers. De même, le Ministère de l'Agriculture a confirmé que les DRAAF ont un niveau de connaissance très hétérogène.

Les vecteurs actuels de diffusion des données Fichiers fonciers existent déjà via les DREAL et les DDT. L'OENAF pourrait renforcer l'axe connaissance de l'offre de données (en lien notamment avec la DHUP) en vue de favoriser leur

usage et leur connaissance systématique par les Régions, les DRAAF, voire par les membres d'un réseau d'observatoires régionaux sur la consommation d'espace.

Le besoin de faciliter l'accès aux données pour les observatoires régionaux

Pour les Observatoires Régionaux les plus avancés, les attentes vis-à-vis de l'OENAF se situent plutôt au niveau de l'accès aux données afin de faciliter leurs acquisitions. Parfois, il est compliqué de disposer à l'échelle locale de données qui sont produites par des organismes nationaux et dont la diffusion est circonscrite à des utilisateurs autres que ceux en charge de la thématique consommation d'espace. Or l'intérêt est de pouvoir les croiser avec d'autres sources pour en extraire les dynamiques.

Ou bien parfois, la non gratuité des données constitue un frein à leur acquisition rapide.

Comme le suggère l'Observatoire Régional Nouvelle Aquitaine, l'OENAF doit être un relais pour permettre aux Observatoires Régionaux d'accéder gratuitement aux bases de données existantes dans le domaine.

L'Observatoire Régional Nouvelle Aquitaine propose notamment que l'OENAF soit le relais des demandes de mise à disposition par l'État de toutes ses bases de données stratégiques pour le travail sur l'utilisation du sol ou la consommation des terres, que ce soient celles détenues par ses propres services déconcentrés, le registre parcellaire graphique utilisé dans le cadre de la PAC.

Dans ce contexte, une autre voie à engager par l'OENAF pour contribuer et ainsi faciliter l'accès aux données consisterait à soutenir le mouvement actuel sur l'open data de ces données, en œuvrant pour leur gratuité dans la sphère des données utilisées par les observatoires régionaux.

Capitalisation des données qualitatives

Cette initiative vise à développer au niveau national un centre de ressources afin de pouvoir capitaliser et mutualiser l'ensemble des connaissances sur les mécanismes de consommation d'espace. Cette initiative couvre jusqu'à présent les bonnes pratiques à l'échelle nationale. Peu d'initiatives régionales ou locales sont couvertes. Or, des expérimentations sur le croisement de sources sont conduites à l'échelle locale et méritent d'être présentées et portées nationalement pour favoriser les échanges de bonnes pratiques.

Pour venir conforter ce point, l'Observatoire Régional Occitanie exprime l'idée qu'une telle capitalisation d'expériences régionales doit être accompagnée de recommandations sur les définitions et les méthodes à mettre en œuvre par les observatoires régionaux.

Une telle capitalisation pourrait même être élargie selon deux axes :

- un partage sur la construction des partenariats, les méthodes employées pour travailler en réseau avec l'ensemble des acteurs du territoire et promouvoir un socle commun d'indicateurs,
- un partage sur des démarches innovantes menées par les observatoires régionaux (exemple de l'intégration des données relatives à la qualité des sols – observatoires régionaux Île-de-France et Pays de la Loire) qui seraient alors expertisées dans le cadre de groupes de travail mis en place sous l'égide de l'OENAF.

Travail partenarial avec les observatoires régionaux

À ce jour, aucune initiative nationale n'a été lancée pour engager un travail partenarial avec les Observatoires Régionaux.

De ce fait, les attentes exprimées par les Observatoires Régionaux enquêtés ont été riches et nombreuses et convergent toutes vers la feuille de route élaborée pour 2016-2020, à savoir :

- construire un réseau d'échanges avec les observatoires régionaux, auxquels il sera notamment demandé d'« alimenter » le centre de ressources,
- identifier les questions communes à tous les observatoires et engager les actions de nature à apporter les réponses adaptées.

Il s'agit pour l'OENAF de trouver le bon niveau de partenariat pour révéler les bonnes pratiques, les partager et échanger en vue de s'alimenter mutuellement des avancées méthodologiques et des pratiques de travail (très hétérogènes d'un territoire à l'autre). Cela participe donc à ce que l'OENAF engage une véritable réflexion pour construire un réseau sur le sujet, une véritable communauté de pratiques dont la finalité sera de se connaître et d'échanger sur des préoccupations communes.

Certaines régions sont plus en avance et d'autres plus dynamiques pour développer des démarches et méthodes innovantes. L'OENAF pourra ainsi s'appuyer sur les observatoires les plus avancés dans leur réflexion.

Capitalisation des données et des expertises des CDPENAF

Les CDPENAF sont consultées pour toutes questions relatives à la réduction des surfaces naturelles, forestières et à vocation ou à usage agricole et sur les moyens de contribuer à la limitation de la consommation de ces espaces. Leur champ d'intervention nécessite donc de disposer d'une information fine, souvent à l'échelle de la parcelle, sur la consommation d'espace.

À ce jour, plusieurs niveaux de partenariat existent entre les Observatoires Régionaux enquêtés et les CDPENAF :

- un véritable travail partenarial des services statistiques locaux pour répondre aux besoins liés aux sujets d'urbanisme et de consommation des terres (Pays de Loire),
- une collaboration entre la DRAAF, les DDT et la DREAL pour répondre aux besoins des CDPENAF qui a débouché sur l'élaboration d'un plan d'actions visant une gestion économe de l'espace (Midi Pyrénées),
- une alimentation régulière des CDPENAF par les données produites par l'Observatoire Régional (Nouvelle Aquitaine).

En revanche, à ce jour, rien ne permet d'étayer une remontée des informations en provenance des CDPENAF, et donc, on note l'absence de capitalisation des informations produites lors des CDPENAF.

Cet élément converge ainsi vers l'idée qu'une capitalisation, telle que formulée précédemment sur les données quantitatives et qualitatives, doit s'organiser dans un premier temps au niveau de l'OENAF, quitte ensuite à proposer, de manière plus formelle, aux CDPENAF de profiter de ce service pour participer à son alimentation.

Organisation à intervalles réguliers de réunions nationales, sous l'égide de l'OENAF

Ce point de la feuille de route de l'OENAF répond clairement à une attente forte des observatoires enquêtés.

L'OENAF doit poser le cadre, poser des dates, définir un calendrier, élaborer une feuille de route (Île-de-France).

Le souhait du MAA pour 2018 s'inscrit bien dans cette perspective qui consiste d'une part à se positionner comme facilitateur pour les observatoires régionaux et d'autre part à sensibiliser sur les questions de consommation d'espace tout en laissant la maîtrise de l'observation régionale aux acteurs du territoire.

Élargissement aux espaces naturels et forestiers

L'entrée des espaces naturels et forestiers et leur préservation ne sont pas au cœur des motifs de création des Observatoires Régionaux. Ce sont avant tout, les motifs « traditionnels » comme l'urbanisation et l'artificialisation qui participent à l'ancrage des Observatoires Régionaux.

Il peut notamment être rappelé que, d'après les différentes sources de données, ce sont les sols agricoles qui, principalement, sont consommés au bénéfice des sols artificialisés. Les espaces naturels et forestiers ont leur propre logique et réglementation et sont généralement préservés et de fait, sont en dehors des cycles d'artificialisation.

Il faut noter cependant qu'en Nouvelle Aquitaine, c'est bien la préservation des espaces forestiers, suites à la tempête Klaus, qui a généré la création de l'Observatoire Régional. Aujourd'hui, l'observation régionale réalisée au sein de NAFU s'est élargie aux autres préoccupations que sont l'artificialisation et l'urbanisation.

Pistes de recommandations pour les missions de l'OENAF

Renforcer l'essaimage des données issues des Fichiers fonciers

Le potentiel des données Fichiers fonciers pour mesurer la consommation d'espace est aujourd'hui peu connu et de ce fait, pas réellement maîtrisé par les services déconcentrés du Ministère de l'Agriculture. Aujourd'hui, la politique de diffusion de ces données s'organise sous l'égide du Ministère de la Cohésion des Territoires, et ce à destination de ces services déconcentrés (DREAL et DDT). Or, à quelques exceptions près, l'enquête a permis de révéler que ces données ne sont pas utilisées par les DRAAF voire certaines DDT alors qu'elles ne sont destinataires via le réseau d'administrateur des données locales – Géo IDE Distribution et qu'elles présentent de multiples intérêts pour mesurer la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers :

- disponibilité des données selon différents périmètres d'études : parcelles, communes, EPCI, Départements, Régions et National, sous réserve d'un traitement géomatique approprié,
- calcul d'évolution de la consommation d'espace à partir de 2006 jusqu'à 2016, soit plus de 10 ans. Il est important de noter que les données diffusées au cours de l'année « n » sont les données fiscales au 1^{er} janvier de l'année n-1 qui correspondent aux éléments relevés au cours de l'année n-2 fournis à l'administration fiscale sur la taxe foncière,

- croisement possible avec d'autres sources de données pour notamment approcher les déterminants de la consommation d'espace ou encore enrichir la connaissance du phénomène de consommation d'espace.

Un renforcement des usages des Fichiers fonciers permettrait ainsi de disposer, a minima, d'un socle commun entre observatoires régionaux pour mesurer la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

Cela suppose notamment de favoriser leur diffusion en mettant en place une stratégie d'accompagnement qui serait à moduler selon les usages des observatoires régionaux :

- concevoir un référentiel technique à destination des DRAAF,
- communiquer nationalement sur les Fichiers fonciers par des journées de sensibilisation organisées sous l'égide du MAA ou en s'associant à la DHUP/DGALN lors de la journée nationale d'échange sur les Fichiers fonciers qui a lieu tous les 18 mois,
- accompagner sur l'usage des Fichiers fonciers : cycle de formations, par exemple.

Une des missions de l'OENAF pourrait donc permettre de porter à connaissance des données qui sont aisées d'usage et pertinentes pour dresser un panorama de la consommation d'espaces et de son évolution à l'échelle des régions et de tout autre périmètre géographique. Ces données fourniraient ainsi le premier niveau d'un socle commun d'indicateurs.

Faciliter l'obtention locale des données notamment par des conventionnements nationaux

L'OENAF pourrait permettre de sécuriser l'obtention des données à l'échelle locale, données d'entrée des observatoires régionaux en parvenant à pérenniser l'acquisition des données qui structurent l'observation régionale mais aussi en réalisant des expérimentations sur de nouvelles données, non spécifiquement dédiées à la consommation d'espace (données MSA, données SAFER-Vigifoncier...) afin de promouvoir leur généralisation. Ce type de données est parfois payant ce qui ouvre une voie pour conventionner à l'échelle nationale avec les organismes concernés et les diffuser ensuite gratuitement aux Observatoires Régionaux.

Assurer une veille sur les méthodes et diffuser des données quantitatives et qualitatives

L'OENAF pourrait dresser une cartographie des offres de données et des méthodes disponibles pour mesurer la consommation d'espace et identifier les facteurs qui impactent son évolution.

Pour cela, l'OENAF pourra s'appuyer à la fois sur sa connaissance des pratiques nationales et celles des observatoires régionaux à travers des retours d'expérience qui méritent d'être portés à connaissance.

La structuration de cette offre, organisée sous l'égide de l'OENAF, pourra se composer :

- d'une activité de veille : soit ponctuelle en fonction des travaux majeurs du domaine soit régulière pour informer mensuellement, par exemple, un réseau de l'observation de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.
- d'une diffusion des données quantitatives et qualitatives avec un accès « grand public » et un accès restreint aux membres de l'OENAF dans le cas où les données diffusées ont fait l'objet d'une convention payante par exemple.

L'OENAF deviendrait ainsi le point d'entrée national pour l'obtention des données relatives à la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

Pour assurer sa mission de consolidation des données quantitatives liées à la consommation d'espace, l'OENAF pourrait s'appuyer sur l'échelon régional :

- en définissant, en mobilisant l'expertise des observatoires régionaux, un socle commun d'indicateurs labellisés,
- en encourageant la dissémination régionale de ces indicateurs,
- en facilitant l'accès aux données à l'échelle locale.

Accroître la visibilité de l'OENAF : un scénario minimal

L'OENAF pourrait accroître sa visibilité par la mise en place d'un site internet qui permettrait de mettre en œuvre une véritable communication s'appuyant sur une capitalisation des expériences régionales et des recommandations sur les définitions et les méthodes à mettre en œuvre. Il s'agirait cependant de trouver le bon équilibre entre une information à destination des territoires qui disposent d'un observatoire de ceux qui n'ont encore rien à ce jour.

Le rayonnement de l'OENAF s'en trouverait ainsi renforcé et développerait ainsi le portage de la thématique en un seul et même lieu, au niveau national.

Cela suppose de développer plusieurs axes :

- un site web dédié à l'OENAF, tout public, où tous les travaux consacrés à ce domaine seraient centralisés, ainsi que les interventions et actions menées par l'OENAF pour faciliter la vie des Observatoires Régionaux. Un espace à accès restreint pourrait compléter le site web et permettre ainsi le fonctionnement en réseau d'une communauté de pratiques, croisant le national et le régional. Un tel site web disposerait des trois entrées : un site sur la vie de l'OENAF, une plate-forme d'échanges, un centre de ressources,
- une interface technique pour télécharger les données relatives à la consommation d'espace, selon différents périmètres géographiques.

En matière de communication, les pistes présentes dans la feuille de route 2016-2020 doivent continuer à être explorées voire même devenir la priorité pour accroître la visibilité de l'OENAF.

Créer et développer un réseau autour de l'OENAF : un niveau supérieur

L'OENAF pourrait conduire une mission d'accompagnement et de mise en relation d'observatoires qui sont confrontés, la plupart du temps, aux mêmes questionnements. L'OENAF pourrait ainsi être un lieu de partage, de retours d'expérience des bonnes pratiques. Il est souhaitable d'envisager des rencontres physiques (1 à 3 fois dans l'année) dans un format à définir ultérieurement (colloque, rencontres, ateliers...).

Si un véritable réseau des observatoires se met en place sous l'égide de l'OENAF, cela présentera l'avantage de mieux identifier les observatoires et les services travaillant sur le sujet, tout en favorisant les échanges et l'adaptation des recommandations que pourra formuler l'OENAF.

Une plateforme électronique et « vivante » pourrait compléter le site internet dédié à l'OENAF et favoriserait ainsi les échanges en dehors de temps physiques de rencontres.

S'appuyer sur les observatoires régionaux et l'expertise régionale

L'OENAF pourrait inscrire dans ses missions une préférence pour l'échelon régional qui favorise :

- une mise à disposition des données à cette échelle,
- une mise en relation des acteurs concernés,
- la caractérisation des dynamiques territoriales.

L'enquête a permis de révéler que c'est bien au niveau régional qu'il y a une véritable capacité à organiser l'animation relative à la mesure de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers et l'articulation entre le niveau régional et départemental, niveau qui parfois ne dispose pas d'interlocuteurs.

Le réseau national, que mettra en place l'OENAF, devra donc être composé de relais régionaux pour favoriser le partage de bonnes pratiques et les échanges. En effet, les Régions, souvent à la pointe sur ces questions, ont une forte créativité. L'enjeu est de mettre en place une animation nationale, permettant des transferts régionaux sur ces innovations.

Intégrer les enjeux liés à l'open data dans la feuille de route de l'OENAF

De nombreux textes à valeur juridique obligent les administrations à rendre accessibles et réutilisables les informations publiques qu'elles détiennent.

Le mouvement en cours sur l'open data, porté par le gouvernement, a notamment permis la mise en ligne sur la plateforme data.gouv.fr de données produites par le Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation. On citera par exemple, la cartographie des données du recensement agricole, les aides à la politique agricole commune ou encore le référentiel parcellaire géographique.

En première analyse sur le mouvement d'open data, trois textes méritent d'être approfondis au regard des enjeux que porte l'OENAF :

- la loi relative à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public, dite loi Valter (28 décembre 2015) qui participe notamment au mouvement de gratuité dans les transferts de données entre administration,
- la loi pour une république Numérique, du 7 octobre 2016, qui pose le principe de l'ouverture des données, par défaut,
- le Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) et la loi NOTRe (7 août 2015) qui posent un principe d'organisation pour les données géographiques au niveau des Régions en tant que chef de file.

L'enquête auprès des Observatoires Régionaux révèle de fortes attentes pour l'acquisition gratuite et facilitée des données d'entrées qu'ils utilisent. Cela peut amener l'OENAF, à intégrer dans ses réflexions, la gratuité, la diffusion libre des transferts de données à destination des observatoires régionaux et la diffusion en accès libre des informations produites par l'OENAF, et son réseau d'observatoires régionaux.

Recommandations pour la poursuite de l'enquête

4 observatoires enquêtés : une grille bien renseignée

La grille d'enquête utilisée pour les quatre Observatoires Régionaux a été bien renseignée. Les réponses ont ainsi permis d'avoir les éléments essentiels pour analyser les problématiques d'installation, de fonctionnement, de visibilité et de communication d'un observatoire régional et de mieux comprendre quelle

coopération pouvait être initiée par l'OENAF.

À partir des enseignements issus de cette première enquête, il est possible de proposer des pistes d'amélioration de la grille d'entretien et de proposer d'autres observatoires régionaux à enquêter.

Pistes d'amélioration de la grille d'entretien

Les améliorations proposées s'inscrivent à la fois dans une perspective de récupérer des informations complémentaires pour la bonne compréhension de l'organisation et du fonctionnement de l'Observatoire Régional et aussi dans celle de préciser parfois certaines réponses.

- Comment récupérer des informations complémentaires ?

Il est notamment proposé de disposer en préalable de l'enquête d'un diagnostic précis des productions de l'observatoire, leur forme (indicateurs, cartes, études, ateliers), leur niveau de mise à disposition (plate-forme, site...) et leur utilisation (par qui ? pour quoi faire ?).

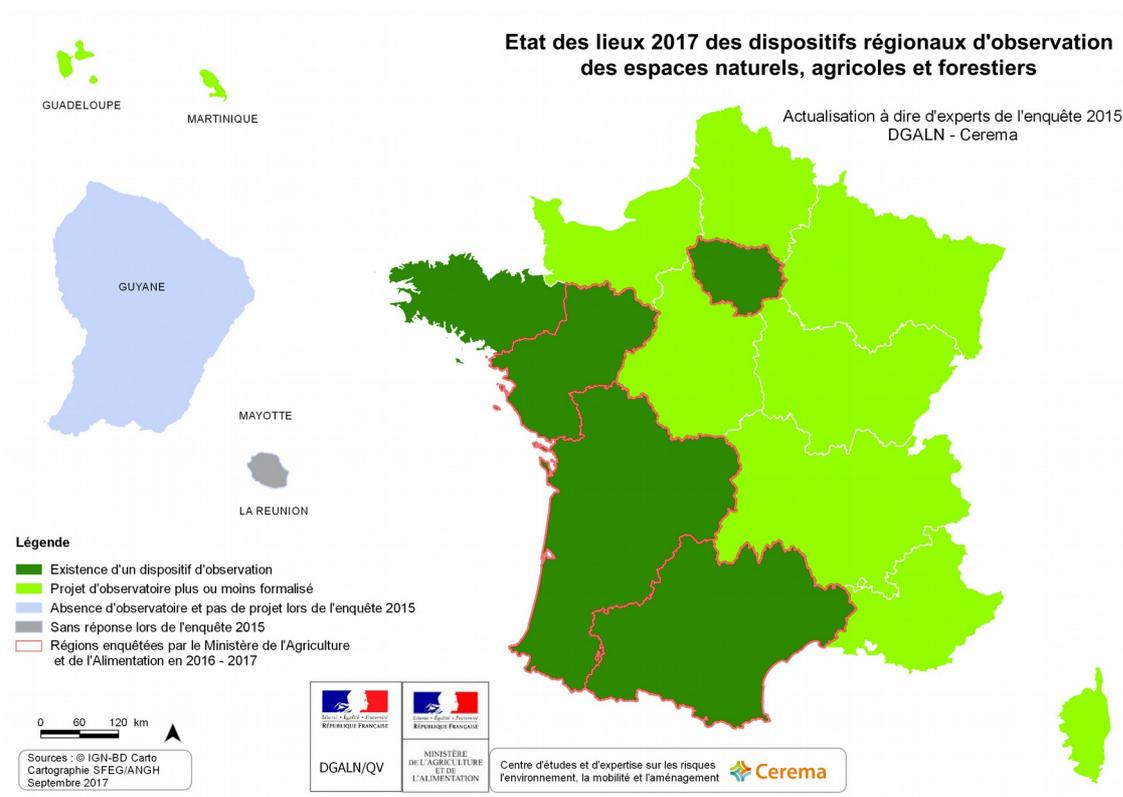
- Aider les observatoires régionaux à mieux préciser leur réponse

Une question supplémentaire pourrait être ajoutée à la grille d'entretien, pour les observatoires régionaux qui connaissent les travaux de l'OENAF, sur comment les utilisent-ils. Cela permettrait notamment de répondre à la question soulevée par l'observatoire des Pays-de-Loire sur l'opportunité de porter le sujet de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers par l'OENAF.

Une liste d'enjeux législatifs auxquels les services doivent répondre pourrait être ajoutée. Ceci faciliterait l'identification de leurs besoins.

Etat des lieux des dispositifs d'observation

Au cours de la réalisation de l'enquête, de nouveaux territoires se sont appropriés cette question et se dotent peu à peu d'observatoires. L'état des lieux des dispositifs produit pour la DGALN en 2015, à partir d'une enquête réalisée auprès des DREAL peut être actualisé, « à dire d'experts ». C'est l'objet de la carte présentée ci-dessous.



Propositions de nouveaux observatoires à enquêter

Plusieurs observatoires régionaux ont été pré-fléchés pour prolonger l'enquête en 2018. Il s'agit des Régions :

- Lorraine/Grand Est : où un embryon d'observatoire existe. Un diagnostic a déjà été réalisé,
- La Guadeloupe, enquête en cours, mais avec des enjeux différents liés à l'Outre-Mer,
- Bretagne,
- Normandie,
- Bourgogne-Franche-Comté.

Il convient d'être prudent sur une intégration dans l'enquête de La Guadeloupe, dans la mesure où les enjeux sont très spécifiques.

Annexe 1 : Éléments de contexte et de méthode de l'enquête

Cette annexe présente le cadre dans lequel l'enquête a été menée par le Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation pour préciser la coopération qui pourrait être mise en place avec les observatoires régionaux.

Une coopération, prévue par la loi, entre observatoires national et régionaux des espaces naturels, agricoles et forestiers

Prévu par la loi de Modernisation de l'Agriculture et de la Pêche (LMAP) de juillet 2010, l'Observatoire National de la Consommation des Espaces Agricoles (ONCEA) a été mis en place en avril 2013.

Avec la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAAF) d'octobre 2014, son périmètre d'observation a été élargi aux espaces naturels et forestiers. L'ONCEA est ainsi devenu l'Observatoire national des espaces naturels, agricoles et forestiers (OENAF).

La loi a complété ce dispositif d'observation nationale en introduisant des « observatoires régionaux des espaces naturels, agricoles et forestiers ». Les missions de ces observatoires sont définies par référence à celles de l'OENAF, l'articulation devant se faire sur le mode de la « coopération ». Cette coopération concerne deux missions de l'OENAF :

- l'évaluation de la consommation des espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (NAF),
- l'homologation d'indicateurs d'évolution des espaces NAF.



Evaluation de la consommation des espaces NAF
Homologation d'indicateurs d'évolution des espaces NAF

Une enquête auprès d'observatoires régionaux pour préciser la coopération entre OENAF et observatoires régionaux

Attentes du Maître d'Ouvrage

Le secrétariat de l'Observatoire des Espaces Naturels Agricoles et Forestiers (OENAF), assuré par le bureau foncier du Ministère en charge de l'Agriculture (MAAF devenu le MAA suite aux élections de 2017), a souhaité enquêter différents Observatoires Régionaux (OR) de consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers, en complément d'un premier recensement réalisé en 2014-

2015 par le Cerema, enquête menée auprès des DREAL uniquement et commanditée par la DHUP/DGALN.

Ce recensement avait permis de dresser un premier inventaire des dispositifs d'observation existants ou en cours de création dans lesquels les DREAL étaient partie prenante. Il avait mis en évidence des grandes tendances organisationnelles et thématiques de ces dispositifs. Le MAA a souhaité explorer ces tendances plus finement pour répondre à plusieurs objectifs :

- recueillir les besoins des Observatoires Régionaux,
- identifier leurs attentes vis-à-vis de l'OENAF,
- tester l'acceptabilité des trois modes de coopération entre l'OENAF et les observatoires régionaux proposés dans le rapport du Cerema de 2015.

Il s'agit notamment de pouvoir identifier les facteurs, les freins et les leviers qui participent à la mise en place, au fonctionnement et au maintien des observatoires régionaux. Les résultats obtenus serviront d'appui au séminaire à destination des observatoires régionaux que le MAA souhaite organiser en 2018.

**Méthode de travail
retenue**

Au travers d'un marché passé entre le MAA et le Cerema, la méthode de travail suivante a été retenue pour cette enquête :

- le Cerema a proposé le périmètre de l'enquête et a élaboré la grille d'entretien en novembre 2016,
- sur cette base, le MAA a choisi quatre observatoires régionaux, réalisé les enquêtes sous forme d'entretiens téléphoniques ou en face à face, rédigé et fait valider les comptes rendus d'enquêtes auprès des personnes interrogées au 1^{er} semestre 2017,
- Le Cerema a formulé de premiers éléments d'analyse des résultats de cette enquête, sous forme d'un diaporama, et les a débattus avec le MAA en juin 2017,
- le Cerema a rédigé le présent rapport d'analyse de l'enquête, ainsi qu'une synthèse en 4 pages, qui constituent les livrables finaux du marché.

Le rapport d'analyse, des supports de présentation et un 4 pages ont été remis et validé par le MAA, le 15 septembre 2017.

Annexe 2 : grille d'entretien pour l'enquête auprès des observatoires régionaux des espaces naturels agricoles et forestiers

Contexte de l'enquête

Prévu par la loi de Modernisation de l'Agriculture et de la Pêche (LMAP) de juillet 2010, l'Observatoire National de la Consommation des Espaces Agricoles (ONCEA) a été mis en place en avril 2013.

Avec la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAAF) d'octobre 2014, son périmètre d'observation a été élargi aux espaces naturels et forestiers. L'ONCEA est ainsi devenu l'Observatoire national des espaces naturels, agricoles et forestiers (OENAF).

La loi complète ce dispositif d'observation nationale en introduisant des « observatoires régionaux des espaces naturels, agricoles et forestiers ». Les missions de ces observatoires sont définies par référence à celles de l'OENAF, l'articulation devant se faire sur le mode de la « coopération ». Cette coopération concerne deux missions de l'OENAF :

- l'évaluation de la consommation des espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (NAF),
- l'homologation d'indicateurs d'évolution des espaces NAF.

Extrait de l'article L112-1 du code rural et de la pêche maritime définissant les missions de l'OENAF et des observatoires régionaux

« L'observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers élabore des outils pertinents pour mesurer le changement de destination des espaces naturels, forestiers et à vocation ou à usage agricole.

Il évalue, en coopération avec les **observatoires régionaux des espaces naturels, agricoles et forestiers**, la consommation de ces espaces et apporte son appui méthodologique aux collectivités territoriales et aux commissions prévues à l'article L. 112-1-1 pour l'analyse de la consommation desdits espaces.

Il homologue des indicateurs d'évolution des espaces naturels, agricoles et forestiers en coopération avec les **observatoires régionaux des espaces naturels, agricoles et forestiers**. »

Objet de l'enquête

Le MAAF souhaite mener une enquête auprès des observatoires régionaux de consommation d'espaces. Pour cela, le MAAF s'appuie sur une première enquête réalisée en 2014-2015 par le Cerema, enquête menée auprès des Dreal et commanditée par la DHUP/DGALN.

Cette précédente enquête a mis en évidence des grandes tendances organisationnelles et thématiques. Le MAAF souhaite à présent explorer ces tendances plus finement afin d'améliorer la connaissance des observatoires régionaux existants.

L'enquête Cerema de 2015 a visé à dresser un premier inventaire des dispositifs d'observation existants, en cours de création où les Dreal sont porteurs, financeurs ou partie prenantes.

La présente enquête réalisée par le MAAF s'appuiera sur une grille de questions couvrant plusieurs thèmes structurants. Elle vise notamment plusieurs objectifs :

- recueillir les besoins des observatoires régionaux,
- identifier leurs attentes vis-à-vis de l'OENAF,
- tester l'acceptabilité des trois modes de coopération entre l'OENAF et les observatoires régionaux proposés dans le rapport du Cerema de 2015.

Il s'agit notamment de pouvoir identifier les facteurs, les freins et les leviers qui participent à la mise en place, au fonctionnement et au maintien des observatoires régionaux. Ces résultats seront notamment utilisés pour le séminaire à destination des observatoires régionaux qui sera organisé par le MAAF.

En 2016, cette enquête porte sur 4 territoires où un observatoire régional de consommation d'espace a été identifié. La grille d'entretien proposée, ci-dessous, sera testée sur le territoire de l'Île-de-France, dès novembre.

Périmètre d'un observatoire

De l'enquête qui a été menée par le Cerema en 2014-2015, la définition suivante d'un observatoire est retenue : « un observatoire est compris comme un dispositif d'observation pérenne (s'inscrivant dans la durée avec une action continue) ; il se distingue de la simple observation ponctuelle, réalisée par exemple à travers une étude ».

Les observatoires régionaux sont donc à examiner selon plusieurs critères pour définir précisément ce que recouvre cette notion :

- les différentes formes de dispositifs d'observation. Certains dispositifs reposent sur un mode partenarial large, visant à construire et partager une vision régionale d'autres sont orientés sur la production et à la mise à disposition de données, leur aspect partenarial est souvent moins développé.
- La finalité de l'observation : la problématique de la consommation d'espace n'est parfois pas centrale dans les observatoires régionaux. Et parfois, certaines structures n'ont pas l'appellation d'observatoire alors que leur fonctionnement répond bien à la logique de partage et de diffusion de l'information sur la consommation d'espace. Certaines régions, par exemple, peuvent s'appuyer sur des MOS qui décrivent l'occupation du sol selon des nomenclatures et une précision plus ou moins fine.
- Seuls les observatoires en activités sont enquêtés. Sont donc exclus tous les projets d'observatoires régionaux au stade de la préfiguration, sans fonctionnement constaté.

Les séquences de questionnements à aborder avec les Observatoires Régionaux

Les champs enquêtés Dans sa commande, le MAAF a souhaité que les thèmes suivants soient investis dans le questionnaire proposé par le Cerema : fonctionnement interne, éléments techniques, partenariats extérieurs, perspectives de l'observatoire.

Ces thèmes sont repris dans la grille présentée ci-dessous et ont parfois été reformulés. Il est par exemple proposé de laisser les interviewés exposer l'histoire de la création et de l'installation de l'observatoire, considérant que cette phase est souvent riche d'enseignements pour comprendre les leviers et les freins.

Le thème « partenariats extérieurs » est transversal et est donc abordé tout au long des différents phases identifiées dans la grille d'entretien à savoir : création, installation, fonctionnement, contenu de l'observatoire, visibilité-communication et Perspectives.

Cinq thèmes sont ainsi proposés pour décoder les enjeux à l'échelle locale des observatoires régionaux :

- l'installation de l'observatoire et les spécificités du territoire
- le fonctionnement interne de l'observatoire
- le contenu de l'observatoire
- visibilité et communication
- perspectives.

Au cours des entretiens, il convient de demander la transmission de tout document évoqué et pertinent pour la phase d'analyse qui sera réalisée ultérieurement.

Séries de questions sur l'installation de l'observatoire et les spécificités du territoire en question Ce panel de questions vise à comprendre les moteurs et les freins de la création et de l'installation de l'observatoire par un récit son histoire. Il s'agit également d'identifier ce qui relève de certaines spécificités du territoire (organisation, enjeux propres au territoire...) et de ce qui peut être transposable d'un territoire à un autre.

	Question	Problématiques soulevées/Sujets à aborder/Exemples de réponses
1	Comment l'idée de créer un observatoire a germé sur votre territoire ? Pour répondre à quelles attentes ? A quelle date considérez-vous qu'il y a eu un début d'existence de l'observatoire ?	Rétrospective de la création de l'observatoire Composition de l'organisation territoriale existante au moment de la création. Est-ce que l'observatoire est issu d'observatoires existants ? Textes réglementaires sur lesquels s'est appuyée la création de l'observatoire

2	Qui en a été le porteur ? L'initiative revient à quelle structure ?	Quel était le système d'acteurs pré-existants ? Porteurs principaux : Préfets, DREAL, partenariats DREAL-DRAAF et Régions parfois
3	Pour répondre à quels objectifs ?	<ul style="list-style-type: none"> • Objectifs réglementaires liés à la LAAF, • méthode commune sur le territoire de la consommation d'espace (Bretagne) • construire une vision régionale (Preface, Alsace), • sensibilisation à la consommation d'espace et développement de partenariats (Preface, Alsace)
4	Quelles sont les spécificités de votre territoire ?	Les observatoires qui ont existé ou qui continuent d'exister Les enjeux du territoire en question : problématique urbaine, espaces agricoles,...
5	Dans le périmètre de l'Observatoire Régional existe-t-il d'autres observatoires ?	Il s'agit notamment de comprendre l'architecture de l'observation sur leur territoire. Existe-il des observatoires départementaux à l'initiative des DDT, par exemple ? La question des liens partenariaux peut être évoquées ici ou plus loin.
6		

Séries de questions sur le fonctionnement interne de l'observatoire Le panel de questions ci-dessous vise à explorer les différentes formes d'observatoires qui peuvent exister. Sont examinés ci-dessous les phases amont à sa mise en place, le statut de l'observatoire, ses finalités, ses modalités de fonctionnement.

	Questions	Problématiques soulevées/Sujets à aborder
6	Sous quelle forme l'observatoire a-t-il été mis en place ?	Trois types de structures peuvent être mises en œuvre : les observatoires, les dispositifs d'observation, les clubs. L'observatoire peut s'appuyer sur deux types de structuration pour l'instant identifiée : <ul style="list-style-type: none"> • mode partenarial large visant la production de données et

		<p>indicateurs où une véritable vision régionale est construite</p> <ul style="list-style-type: none"> • sur un mode d'organisation tourné vers la production et la mise à disposition de données • autre.
7	Dispose-t-il d'un statut juridique particulier facilitant notamment l'accès à la donnée ?	
8	Est-il doté de moyens financiers ? Quels sont-ils ?	
9	Existe-t-il une charte de fonctionnement de l'observatoire ? Quels sont les objectifs et missions de l'observatoire ?	Récupérer la charte le cas échéant moyens humains, rythme de fonctionnement (nombre de réunions par an, estimation des ETP)
10	Quelle est la gouvernance de l'observatoire : - qui le pilote ? - qui participe aux travaux (comité techniques, groupes de travail...) - quels sont les destinataires et utilisateurs ?	<p>DREAL/DRAAF/DDT(M) ex/ Pays de Loire, Limousin, Languedoc-Roussillon</p> <p>DREAL/DRAAF/Région : Alsace, Rhône-Alpes</p> <p>+ EPF d'État : Normandie et Poitou-Charentes</p> <p>Collectivités (communes, communautés urbaines, conseils départementaux), CCI, Chambres d'agriculture, syndicat des SCOT, PNR, Safer, agences d'urbanismes, professionnels, universités</p>

Contenu de l'observatoire Le panel de questions ci-dessous vise à identifier le périmètre de l'observatoire, les informations qu'il produit et à partir de quelles données. L'accès aux données sera particulièrement exploré à travers les statuts ou les partenariats montés mais aussi à travers les difficultés rencontrées par les observatoires pour acquérir les données d'entrée à l'observatoire.

	Questions	Problématiques soulevées/Sujets à aborder
11	Quels sont les thèmes couverts par l'observatoire ?	<p>Thèmes centraux : Consommation d'espace, Marché (prix et transactions), vendeurs-acquéreurs, terrains mobilisables,</p> <p>Thèmes connexes : démographie, développement économique, planification urbaine, aménagement du territoire</p>
12	À quelle échelle ?	Régions, départements, communes, parcelles
13	Quelles sont les données utilisées ?	cf. annexe sur liste des données

		pouvant être mobilisées par les observatoires
14	Quelles sont les données, indicateurs produits par l'observatoire ?	Est-ce que l'observatoire régional est agrégateur de données sans retraitement ou bien l'observatoire dispose-t-il de moyens pour retraiter, produire de nouvelles informations ?
15	A quelle fréquence les données sont produites par l'observatoire ?	
16	Comment les données sont-elles mises à dispositions ?	Gratuité, notamment

Visibilité / communication

	Questions	Problématiques soulevées/Sujets à aborder
17	Quels sont les produits de sortie de l'observatoire ? Page internet? Capitalisation ?	Publications, mise à disposition sur Internet, atlas cartographique, outil de visualisation, création de portraits de territoire
18	Que savez-vous de la perception qu'en ont les utilisateurs ? Est-ce que l'OR répond à des demandes ? Avez-vous un retour sur la satisfaction des besoins, attentes des utilisateurs/bénéficiaires ?	Quels usages des informations produites ? Recueil de demandes nouvelles mutualisation des moyens intellectuels et financiers

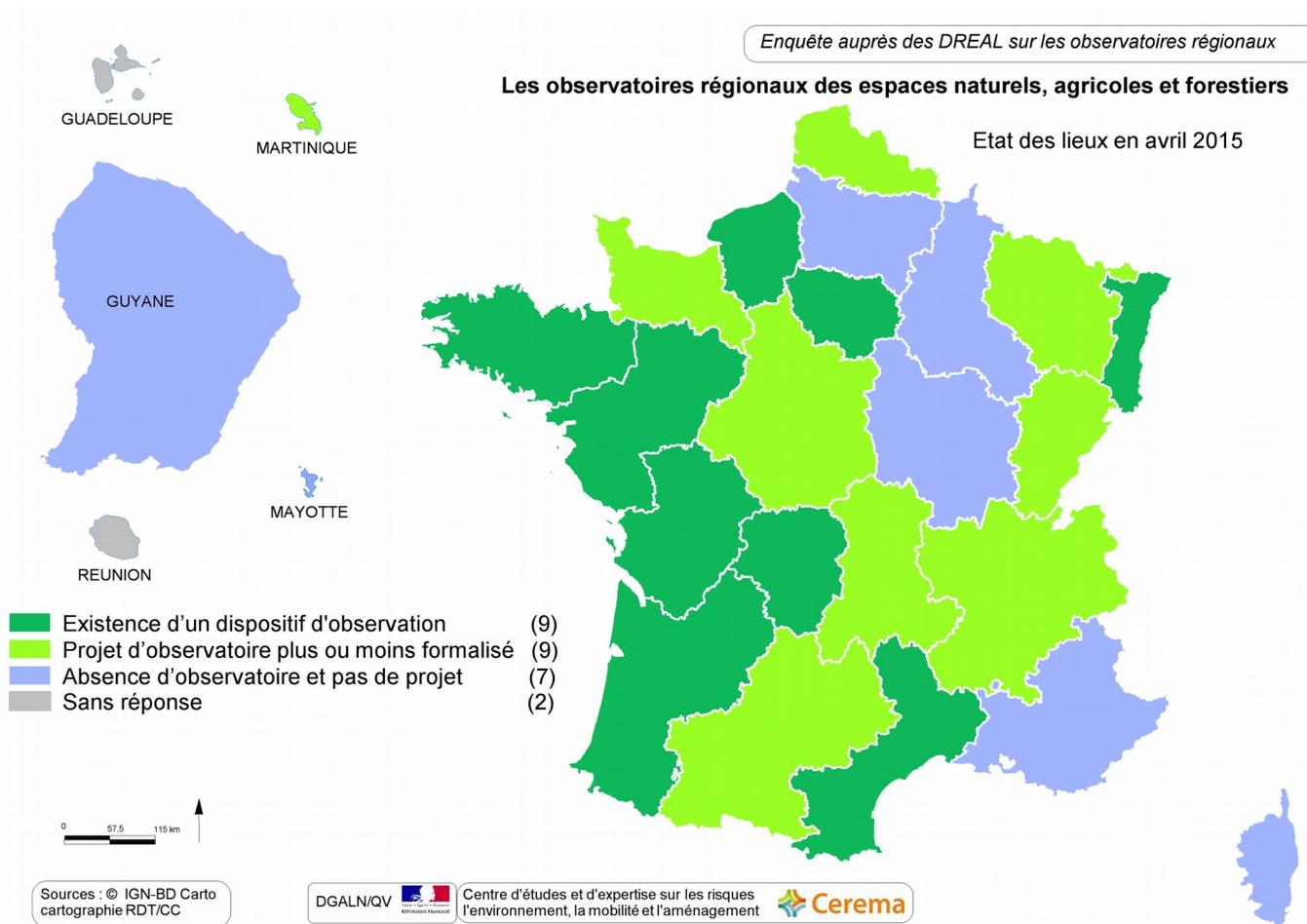
Perspectives de l'observatoire régional

	Questions	Problématiques soulevées/Sujets à aborder
19	Quels sont les impacts sur l'observatoire du nouveau découpage régional ?	
20	Quels seraient les champs d'intervention de l'OENAF qui mériteraient d'être développés ?	
21	Quelles sont les attentes vis-à-vis de l'OENAF ?	Normalisation, partage d'expérience, accès aux données...

Annexe 3 : quelques grands résultats de l'enquête 2014-2015

État des lieux des dispositifs régionaux d'observation des espaces NAF début 2015

Source : enquête DGALN/Cerema auprès des DREAL



Ci-dessous, État des lieux des dispositifs existants d'après l'enquête réalisée en 2014-2015

Région	Nom	Portage	Partenaires	Année de création	Type de dispositif
Alsace	PREFACE	DREAL-Région	Collectivités, DRAAF, DDT, agences d'urbanisme, chambres consulaires, SCOT, PNR, EPF, Safer	2011	Partenarial
Aquitaine	NAFU	SGAR-DREAL-DRAAF-Région		2012	Production d'indicateurs
Bretagne	Dispositif régional d'observation foncière	DREAL-DRAAF-Région	Collectivités, SCOT, DDT, agences d'urbanisme, chambres consulaires, EPF, Safer	2014	Partenarial (groupes de travail)
Haute-Normandie	Club foncier régional	EPF Normandie	DREAL, Région, Conseils généraux, Safer	2010	Partenarial (club foncier)
Île-de-France	OCEAN	État-Région	DRIAAF, DRIEE, IAU, Safer	1996	Production d'indicateurs
Languedoc-Roussillon	Atelier régional de la consommation de l'espace	DREAL-DRAAF	DDT, Irstea, SigLR		Production d'indicateurs
Limousin	SIG Consommation d'espaces	DREAL-DRAAF-DDT	-		Production d'indicateurs
Pays-de-la-Loire		DREAL-DRAAF	DDT(M)	2013	Production d'indicateurs
Poitou-Charentes	Réseau des acteurs du foncier	DREAL-EPF-CA La Rochelle-SNAL	Collectivités, DDT, DRAAF, Safer, université, professionnels	2010	Partenarial

Les dispositifs d'observation régionaux existants

Annexe 4 : feuille de route 2016-2020 de l'Observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers (OENAF), adoptée le 21 juin 2016

L'artificialisation des sols agricoles fait régulièrement l'objet d'études et d'observations. Elle a suscité un rapport du Conseil économique social et environnemental en 2015. Depuis 2010, elle a donné lieu à la création d'instances départementales de débat et de production d'avis pour les préfets, les Commissions départementales de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF), et de l'Observatoire national placé auprès du ministre de l'agriculture, observatoire dont les compétences ont été élargies en 2014 aux espaces naturels et forestiers (OENAF). Le secrétariat de cet Observatoire est assuré par la Direction générale de la performance économique et environnementales des entreprises du ministère chargé de l'agriculture. Lors de l'installation de l'Observatoire qui a eu lieu le 21 juin 2016, une feuille de route pour les années 2016-2020 a été adoptée. Elle comprend les 7 axes suivants :

1. Consolidation des données quantitatives liées à la consommation des espaces

L'OENAF n'a pas vocation à produire de la donnée. Il doit s'appuyer sur les diverses sources de données disponibles permettant de suivre l'évolution de la consommation des espaces. L'OENAF doit être en mesure de « porter » à connaissance ces données et de les analyser avec le prisme de ses objectifs.

Cinq sources de données seront notamment mobilisées et exploitées :

- les enquêtes/travaux spécifiques du Service de la statistique et de la prospective du MAAF,
- les données produites par le Service de l'observation et des statistiques (SOeS) du MEEM,
- les données de l'IGN, qui s'est vu confier une mission d'appui à l'OENAF par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAAF),
- les données et analyses issues des observatoires régionaux et des CDPENAF,
- les données issues des SAFER (ex de Vigisol).

Outre la mise en perspective de ces données et analyses, l'OENAF s'attachera en lien avec les structures citées précédemment, à faire évoluer « l'offre » en fonction des besoins définis (notamment le type d'informations à collecter au moment des enquêtes, demande de traitement spécifique à partir des données sources...).

L'OENAF s'attachera à présenter les évolutions des indicateurs de consommation des espaces sans pour autant tenter de définir une donnée exacte de consommation : l'objectif principal est de définir les tendances à partir des données existantes.

2. Capitalisation des données qualitatives

La proposition vise à donner à l'OENAF un rôle de centre de ressources afin de pouvoir capitaliser et mutualiser l'ensemble des connaissances sur les mécanismes de consommation. En effet, une meilleure connaissance des mécanismes conduisant à la consommation des espaces est nécessaire afin de pouvoir évaluer voire modifier certains outils de politique publique foncière.

A ce titre, l'OENAF pourra mettre en avant les diverses initiatives favorables à une consommation plus économe engagées dans les territoires par l'ensemble des acteurs concernés.

3. Un travail partenarial avec les observatoires régionaux

L'OENAF doit construire un réseau d'échanges avec les observatoires régionaux, auxquels il sera notamment demandé d'« alimenter » le centre de ressources. La proposition vise à établir une méthodologie ou un cahier des charges invitant les observatoires à communiquer leurs données et leurs initiatives à l'OENAF.

L'OENAF pourra identifier les questions communes à tous les observatoires et engager les actions de nature à apporter les réponses adaptées.

L'OENAF pourra s'appuyer sur d'autres partenaires ayant une expertise sur l'évolution du foncier (notamment SAFER et CEREMA) pour établir une méthodologie appropriée sur la base des expériences et des travaux des observatoires régionaux.

Echéance : 2016-2020

4. Capitalisation des données et des expériences des CDPENAF

Au même titre que pour les observatoires régionaux, l'OENAF doit établir avec les CDPENAF des liens de travail réguliers. En effet, l'expérience des CDPENAF et le bilan annuel de leurs activités (volet quantitatif et qualitatif) façonnent au niveau départemental une information qui doit pouvoir enrichir l'Observatoire. Par ailleurs, l'OENAF contribuera à donner de la visibilité au rôle des CDPENAF et à l'intérêt de leurs travaux.

Echéance : 2016-2017

5. Organisation, à intervalles réguliers, de réunions de niveau national sur la consommation des espaces sous l'égide de l'OENAF

A titre expérimental, un premier colloque de niveau national est envisagé. Il s'agira, pour la première fois, d'engager un dialogue entre l'OENAF et les observatoires régionaux. Ce sera l'occasion de faire connaître les travaux de l'Observatoire et ceux des observatoires régionaux et favoriser les échanges, de repérer les convergences à encourager et de donner de la visibilité aux initiatives exemplaires.

Echéance : début 2017.

6. Élargissement aux espaces naturels et forestiers

Les compétences de l'Observatoire ont été élargies à ces espaces. Il convient d'engager une réflexion sur les éventuels travaux spécifiques à mener sur ces espaces : qualification de la problématique, outils disponibles (règles de protection, mise en place du principe de compensation, bail rural environnemental, ...).

Echéance : sujet à travailler avec le comité technique.

7. Une communication renforcée autour de l'OENAF

A ce stade, l'OENAF bénéficie d'une visibilité limitée. Il convient de sensibiliser les différents acteurs du foncier par des actions de communication. Les pistes suivantes sont à explorer :

- logo et charte graphique de l'observatoire,
- site internet, plate-forme d'échanges, centre de ressources.

L'OENAF pourrait également promouvoir les divers outils de protection des espaces : matériel de communication promouvant notamment les zones agricoles protégées, les périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains et le bail rural environnemental.

Echéance : fin 2016

L'OENAF doit devenir un lieu de connaissances, d'échanges et de convergence d'informations quantitatives et qualitatives relatives aux changements qui affectent l'utilisation des sols en France. Cet enjeu passe notamment par la création de liens entre les différents acteurs, producteurs de données ou acteurs de terrains engagés dans l'utilisation économe des sols, dans la perspective de faire émerger un réseau actif au niveau national, dans l'échange de données et le partage d'expériences.