

MANDAT

DU GROUPE DE TRAVAIL « OCCUPATION DU SOL A GRANDE ECHELLE » DE LA COMMISSION DONNEES

Version V0.3 du 01/12/2016

CONTEXTE

Un groupe de travail national, sur l'OCS GE mandaté par la DGALN (Direction générale de l'aménagement du logement et de la nature), a été piloté par le CERTU (CERTU : Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques) jusqu'en décembre 2013 puis par la direction technique territoires et ville du CEREMA (CEREMA : centre d'études sur les risques l'environnement la mobilité et l'aménagement). Ce groupe national sur l'occupation du sol est né des volontés de faire le point sur les travaux nationaux et européens sur le sujet et de proposer des pistes d'évolutions afin d'harmoniser les pratiques d'acquisition de traitement et de classification de l'information OCS.

En effet, la base de données Corine Land Cover (CLC) qui couvre l'ensemble du territoire français à une moyenne échelle ne permet plus de répondre aux attentes et au nouveau contexte réglementaire. Des bases locales grandes échelles ont été construites à partir de CLC dans quelques agglomérations, mais un modèle commun respectant la directive INSPIRE doit être trouvé pour permettre une couverture complète du territoire. L'identification des postes et la distribution des seuils ont besoin d'être expliqués et harmonisés. Désormais, les besoins des utilisateurs s'ajoutent aussi au contexte légal pour exiger une grande cohérence cartographique et une précision suffisante sur la connaissance des surfaces occupées et de leurs mutations.

D'une manière générale, il apparaît essentiel de disposer d'éléments de diagnostic permettant :

- d'avoir une connaissance cartographiée :
 - o des espaces agricoles, forestiers, naturels, des continuités écologiques et des zones de protection environnementale, des unités paysagères... ;
 - o de l'occupation urbaine des territoires (zones commerciales, habitats, équipement collectifs, réseaux linéaires et annexes...) et des grands équilibres spatiaux (espaces urbanisés et non urbanisés) ;
 - o des zones à risque (industries, inondations)
- de comprendre les dynamiques internes d'évolution de ces espaces, après identification éventuelle des zones à enjeux ;
- de comprendre les dynamiques passées et futures des territoires, en surface et en morphologie : étalement urbain, croissance urbaine passée, comparaison des zones urbanisées et à urbaniser, réserves foncières, évolution des zones de protection, évolution des surfaces agricoles ;
- de quantifier l'efficacité des différentes mesures d'aménagement durable prises, en particulier par le calcul d'indicateurs partagés, fiables et transparents,
- et de contribuer à la qualification des zones à risques.

Ces éléments de diagnostics sont indispensables au regard des objectifs réglementaires. C'est la raison pour laquelle le 12 mai 2016, la commission Données a décidé de relancer la réflexion sur l'occupation du sol à grande échelle au sein d'un groupe de travail du CNIG.

LA DIRECTIVE INSPIRE

La directive européenne INSPIRE concerne les séries de données géographiques « détenues par une autorité publique, ou en son nom, sous format électronique, relatives à une zone sur laquelle la France détient ou exerce sa compétence, et concernant un ou plusieurs thèmes figurant aux annexes I, II et III de la directive » (nouvel article L. 127-1 du code de l'environnement, résultant de la transposition de la directive).

La couverture du sol et l'usage du sol sont deux thèmes séparés dans le cadre de la directive Inspire. Les spécifications de la couverture du sol, « Land cover » sont décrites dans l'annexe2/thème2. Le thème 2 de l'annexe II concerne la « couverture du sol qui caractérise la couverture physique et biologique de la surface terrestre, y compris les surfaces artificielles, les zones agricoles, les forêts, les zones (semi-)naturelles, les zones humides et les masses d'eau ».

Les spécifications de l'usage du sol sont décrites dans l'annexe3/thème4. Le thème 4 de l'annexe III concerne entre autres l'« Usage des sols, considéré comme le territoire caractérisé selon sa dimension fonctionnelle prévue ou son objet socio-économique actuel et futur (par ex. résidentiel, industriel, commercial, agricole, forestier, récréatif).[...] ».

La directive INSPIRE concerne les données géographiques existantes ou qui seraient collectées à l'avenir, mais elle « n'impose pas la collecte de nouvelles données géographiques » (article 4-4 de la directive). Elle n'exige pas non plus de numériser des données existantes qui ne le seraient pas.

AU NIVEAU NATIONAL

LA LOI ENE, LA CONSOMMATION DES ESPACES ET LA DENSIFICATION

La loi Engagement National pour l'Environnement (ENE) dite « Grenelle II » du 12 juillet 2010 préconise un urbanisme plus économe en ressources foncières en privilégiant une utilisation mesurée de l'espace. Il s'agit de limiter l'étalement urbain et d'encourager la densification des zones bien desservies en équipements publics.

LA TRAME VERTE ET BLEUE (TVB) ET LES SCHEMAS REGIONAUX DE COHERENCE ECOLOGIQUE (SRCE)

Ces zones ont été identifiées comme particulièrement importantes, et la loi Grenelle II du 27 juillet 2010 donne un cadre réglementaire pour la restauration et la préservation des continuités écologiques. Aujourd'hui la trame verte et bleue est mise en place à l'échelle de la quasi-totalité des régions à travers les Schémas Régionaux de Cohérence Écologique qui seront intégrés, à partir de 2019 dans les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Les documents d'urbanisme prennent en compte les SRCE en précisant à leur échelle leur réseau de continuités écologiques. Ainsi, le besoin de références en matière d'espaces à caractères naturels est-il particulièrement important sur l'ensemble du territoire ; la caractérisation des continuités écologiques nécessite de pouvoir distinguer la nature des milieux à minima par grands types de milieux, et idéalement en permettant de distinguer différentes sous-trames : cours d'eau, zone humides, milieux herbacés ouverts, milieux herbacés semi-ouverts, milieux boisés, espaces cultivés. Les enjeux peuvent également être importants en ce qui concerne les infrastructures agro-écologiques (haies, bosquets, arbres isolés et alignés, bandes tampons, prairies gérées de manière extensive, mares, vergers de haute tige...). Des jeux d'indicateurs sont en cours de développement pour suivre d'une part les SRCE, et d'autre part la TVB. Nombre d'entre eux nécessitent une bonne connaissance de l'occupation et/ou l'usage des sols.

L'OBSERVATOIRE NATIONAL DE LA BIODIVERSITE (ONB)

En 2009, la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite Loi « Grenelle I », l'a inscrit dans son article 25 :

« (...) l'État se fixe comme objectifs (...) la mise en place d'un observatoire national de la biodiversité mettant à la disposition du public une information actualisée (...) »

L'ONB publie depuis 2012 sur son site dédié¹ des indicateurs mettant en perspective des grandes questions stratégiques relatives à la biodiversité en lien avec la stratégie nationale pour la biodiversité. Une dizaine de ces indicateurs concernent l'occupation et/ou l'usage du sol : artificialisation, espaces peu artificialisés, espaces en prairies, éléments arborés en territoire agricoles, fragmentation... Ces indicateurs sont notamment repris par la stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable (SNTEDD) ou encore le rapportage de la France à la Convention sur la diversité biologique (CDB). Ils sont utilisés par le MEEM pour mettre en perspective les avancées de la loi pour la reconquête de la biodiversité, la nature et les paysages.

L'ONB appuie le travail de la Direction de l'Eau et des Paysages (DEB de la DGALN du MEEM) dans la construction et la publication des jeux d'indicateurs liés aux SRCE et à la TVB. Il travaille en lien étroit avec les producteurs de données (IGN, MAAF...).

LA LOI DE MODERNISATION DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE

La Loi de Modernisation de l'Agriculture et de la Pêche (MAP) du 27 juillet 2010 vise à limiter la régression des espaces agricoles. La loi crée un observatoire national de la consommation des espaces agricoles (ONCEA). Elle crée également les CDCEA, devenues en 2015 commissions de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF). Ces commissions, présidées par le préfet, donnent un avis sur les procédures d'urbanismes au regard de l'objectif de réduction de la consommation des espaces agricoles, étendues aux domaines forestiers et des zones de chasse.

Le décret n° 2015-779 du 29 juin 2015, pris pour l'application du 1° du I de l'article 25 de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, qui a modifié l'article L. 112-1 du code rural et de la pêche maritime, transforme l'ONCEA en OENAF. Cet observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers a été installé sous la présidence du Ministre en charge de l'agriculture et de la forêt le 21 juin 2016. Mandat, composition et règlement intérieur sont en cours de validation.

Les collectivités territoriales concernées doivent donc suivre l'évolution de l'occupation des sols, déterminer sa vitesse et identifier la nature des territoires (naturel, agricole ou forestier) consommés.

¹ <http://indicateurs-biodiversite.naturefrance.fr/>

LA LOI ALUR POUR L'ACCES AU LOGEMENT ET UN URBANISME RENOVE

La loi ALUR du 24 mars 2014 vise également un urbanisme plus économe en ressources foncières – lutte contre l'étalement urbain- en systématisant dans les documents de planification (SCOT, PLU) les analyses de « la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales » et en exposant les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers. La récursivité des mesures est de 6 ans, avec une analyse de la consommation des espaces tous les 10 ans.

LA LOI POUR LA RECONQUETE DE LA BIODIVERSITE, DE LA NATURE ET DU PAYSAGE

La loi 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et du paysage introduit deux nouveaux dispositifs de recensement lié à la mise en œuvre des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité :

- l'article 69 introduit un nouvel article L.163-5 dans le code de l'environnement qui établit que « Les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité définies au I de l'article L. 163-1 sont géolocalisées et décrites dans un système national d'information géographique, accessible au public sur internet.

« Les maîtres d'ouvrage fournissent aux services compétents de l'Etat toutes les informations nécessaires à la bonne tenue de cet outil par ces services. »

- l'article 70 établit que « L'Agence française pour la biodiversité réalise, en coordination avec les instances compétentes locales et l'Observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers, un inventaire national afin d'identifier les espaces naturels à fort potentiel de gain écologique appartenant à des personnes morales de droit public et les parcelles en état d'abandon, susceptibles d'être mobilisés pour mettre en œuvre des mesures de compensation. »

LOIS SUR LES RISQUES

La loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite loi Barnier institue les *plans de prévention des risques naturels prévisibles* (PPR). Ils sont établis sous l'autorité du Préfet, et délimitent, à échelle communale ou intercommunale, des zones exposées aux risques naturels prévisibles tels les tremblements de terre, les inondations, les avalanches ou les mouvements de terrain, complétés en 1999 et 2003 par les risques miniers puis technologiques. Les PPR sont des dossiers réglementaires faisant connaître les zones à risques aux populations et aux aménageurs et définissant les mesures pour réduire la vulnérabilité. Ils constituent une servitude d'utilité publique, et doivent être pris en compte dans les SCOT et PLU dont ils constituent une annexe. Le dossier contient un rapport, un règlement et une carte réglementaire à une échelle comprise entre le 1/10 000 et le 1/5 000 en général, qui délimite les zones réglementées par le PPR.

Le schéma départemental d'analyse et de couverture du risque (Sdacr) prescrit à l'article L. 1424-7 du Code général des collectivités territoriales fait partie de la grande famille des schémas directeurs, documents définissant des orientations fondamentales d'aménagement d'un territoire. Il s'agit d'un document réglementaire établissant l'inventaire des risques de sécurité civile d'un département et fixant des objectifs de couverture en termes d'orientations fondamentales d'aménagement du territoire.

MISSION ET OBJECTIFS GENERAUX

Le groupe de travail « occupation du sol à grande échelle » est chargé de contribuer à la concertation et la coordination des acteurs dans l'objectif de permettre et de suivre une production, répondant aux besoins du plus grand nombre, de données harmonisées sur le suivi de la mutation des espaces urbains, naturels, agricoles ou forestiers.

Il tient compte des travaux antérieurs du CNIG, de celui des plateformes de l'infrastructure nationale de l'information géographique, des autres formations spécifiques ou groupes de travail, des règlements européens relatifs à la mise en œuvre d'INSPIRE ainsi que de toute information disponible. Tout au long du processus, les enjeux de la protection de l'environnement et du développement durable seront particulièrement pris en compte, ainsi que les besoins des utilisateurs.

ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT

Le règlement intérieur du CNIG s'applique à l'organisation et au fonctionnement du groupe de travail « occupation du sol à grande échelle ».

L'animation et le secrétariat technique du groupe de travail « occupation du sol à grande échelle » seront assurés par le CEREMA, avec l'appui ponctuel de la mission CNIG de l'IGN. Le pilotage sera assuré par la DGALN.

Le groupe de travail « occupation du sol à grande échelle » présente régulièrement (au moins une fois chaque année) l'état d'avancement de ses travaux à la Commission « Données » du CNIG.

Le groupe de travail « occupation du sol à grande échelle » mène à bien sa mission dans le cadre d'une large concertation, associant en son sein des utilisateurs, des producteurs, des représentants de l'État et des collectivités territoriales, des agences d'urbanisme, des fournisseurs de services liés à l'information géographique, des plates-formes régionales ou locales de coordination et de diffusion d'informations géographiques et de l'Institut national de l'information géographique et forestière.

Il veillera à une cohérence générale des travaux ainsi qu'à une répartition rationnelle des activités à conduire (identification des questions, apport aux indicateurs, rédaction des standards, recensement des initiatives locales, etc.), en concertation avec les autres acteurs :

- OENAF et ses groupes de travail,
- ONB et ses groupes de travail concernés,
- Centre de ressource TVB et son GT « Indicateurs TVB-SRCE »,
- Le MAAF (enquête Teruti-LUCA),
- Le SOeS et ses travaux autour de *Corine Land Cover*, ainsi que ses travaux sur les indicateurs prévus par la loi SAS d'avril 2015 relative à l'artificialisation,
- THEIA et ses activités autour de la biodiversité.

PLAN DE TRAVAIL PREVISIONNEL

L'objectif est d'obtenir un standard stabilisé et reconnu par tous.

Les travaux du groupe OCSGE se dérouleront selon les axes suivants :

AXE N° 1 : ADAPTATION ET ELARGISSEMENT DU STANDARD 1.0 INTEGRANT UN PROCESSUS DE CONVERGENCE DES OCS GE

Après un état des lieux des différentes nomenclatures, le groupe réfléchira à une adaptation des prescriptions nationales de façon à ce que les réalisations locales, notamment existantes, soient plus facilement compatibles avec le standard, sous une forme économiquement viable.

Un guide technique pourra aider à l'interprétation de ce standard. Le groupe identifiera les paliers de progression pour favoriser l'adaptation des bases OCSGE aux deux thématiques INSPIRE « Usage des sols » et « Occupation du sol » qui constituent la base minimale d'harmonisation demandée en Europe. Des règles de transposition pour migrer d'une production locale vers le standard national, tant en nomenclature qu'en géométrie seront discutées. Des matrices de passage adaptées seront produites. Des critères de qualité et méthodologies de contrôle seront élaborées.

En parallèle, un élargissement, vers une plus grande connaissance de l'environnement – en particulier en lien avec le projet CARHAB (système d'information sur les végétations de France) – ainsi qu'une extension aux territoires ultramarins, seront réalisés.

AXE N° 2 : MISE A JOUR ET NOUVEAUX MILLESIMES OCS GE

Le groupe proposera une gestion nationale des millésimes en s'appuyant sur les expériences régionales des utilisateurs et en produisant des essais comparatifs.

AXE N° 3 : APPORT de l'OCS AUX BESOINS EN INDICATEURS

Il s'agira ici de vérifier si l'OCS répond aux besoins en indicateurs, ou types d'indicateurs, nécessaires. Ceci afin de suivre de manière quantitative l'atteinte des objectifs retenus par la réglementation des lois Grenelle, LMAP, ALUR, Biodiversité, et Risque. Il s'agira également de vérifier si l'OCS répond aux attentes et besoins des acteurs et de la population, au niveau national ou local. Pour chacun de ces besoins seront évalués :

- L'échelle (locale, régionale, nationale) de l'OCS,
- La nécessité pour l'OCS de devoir être renseigné dans un socle national commun harmonisé.

DUREE DU MANDAT

Le présent mandat est défini pour une durée de un an renouvelable.

Fait à Paris, le 12-01-17 , en 2 exemplaires

Pour la Commission Données du CNIG	Pour la Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature du MEEM
<p>Le président Dominique CAILLAUD</p> 	<p>La conseillère pour la DGALN Nathalie Marthe-Bismuth</p> 