



Le domaine public, une réserve d'urbanisation invisible ?

Application d'une méthode géomatique aux cas d'étude de Rennes et de Bordeaux

Thibault Lecourt¹, Laure Casanova Enault¹ et Didier Josselin¹

¹UMR CNRS 7300 ESPACE, Avignon Université

Résumé

La propriété foncière publique est mal connue car une partie seulement est cadastrée et peut être ainsi prise en compte dans les bases de données existantes. Étant majoritairement non cadastré, le domaine public en est absent. Cet article propose une méthode pour identifier le domaine public et observer son évolution. À partir d'une chaîne de traitements géomatiques, elle améliore les données cadastrales historicisées pour, en creux, cerner de manière fiable l'espace non cadastré et repérer le domaine public en son sein. Appliquée aux cas d'étude de Bordeaux Métropole et de Rennes Métropole, la méthode permet de montrer que le domaine public, théoriquement inaliénable et imprescriptible, connaît dans les faits de nombreuses transformations. Il est notamment le support d'une urbanisation qui échappe à l'actuelle mesure institutionnelle de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. En outre, sa surface diminue, en particulier en faveur de la production de logements, mettant en évidence une dimension méconnue de la privatisation du patrimoine public.

Mots clés : domaine public, propriété publique, politiques foncières, aménagement, privatisation, cadastre, géomatique

Définitions

Cadastre et informations sur la propriété

L'identité des propriétaires de patrimoine foncier-immobilier et la valeur de ce dernier ne sont pas sans intérêt pour comprendre ou anticiper les jeux d'acteurs dans la production urbaine. Le cadastre, qui enregistre ces informations dans le but de prélever l'impôt sur les propriétés bâties et non bâties, est ici une source d'information majeure.

Foncier public

Pour le foncier public que nous voulons étudier ici, le cadastre est en revanche incomplet car, théoriquement, seul le domaine privé des personnes publiques (réserves foncières, bureaux, chemins ruraux, ainsi que bois et forêts soumis au régime forestier) est cadastré.

Le domaine public, c'est-à-dire l'ensemble (théoriquement) des biens affectés à l'usage direct du public ou à un service public – places publiques, voirie, cours d'eau, terrains militaires et fer-

roviaires, stades, cimetières... – n'est généralement pas cadastré. Cela s'explique parce qu'il est situé hors du marché, et à ce titre non soumis à l'impôt. En effet le domaine public est inaliénable (il ne peut être cédé à une personne privée), imprescriptible (il reste public même s'il n'est plus utilisé par le public) et insaisissable (le droit privé ne peut y recourir).

Domaine non cadastré et domaine public

Le « domaine non cadastré » (DNC) est-il alors identifiable au domaine public? Pas totalement. Selon la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP), dans une note de 2016, le DNC correspondrait bien au « domaine public naturel (rivages de la mer, cours d'eau domaniaux) et artificiel (voies publiques routières) », mais il incorpore parfois le domaine privé non imposable de personnes publiques, voire des propriétés privées non imposables car improductives de revenus (lits de certains cours d'eau et zones de montagne notamment).

En outre, en raison de nombreuses approximations ou lacunes dans la saisie géométrique des parcelles, le domaine non cadastré, qui n'est autre que le négatif graphique du domaine cadastré, est à

prendre avec précautions dans certains territoires.

Ajoutons que le domaine public n'est pas immuable dans le temps. Certaines propriétés peuvent y entrer, sortant ainsi du cadastre, tandis que d'autres peuvent en sortir : c'est ce qui se passe en cas de déclassement du domaine public si une enquête publique valide que le bien en question n'est plus affecté à l'usage direct du public ni à un service public. Il peut basculer dans le domaine privé des personnes publiques, puis être vendu. Les cas de déclassement sont moins rares que l'on pourrait le penser même si l'ampleur de ce phénomène reste mal connue.

Enjeux

Enjeux politiques et réglementaires

Ces multiples difficultés confinent aujourd'hui le domaine public dans un angle mort de la connaissance de la propriété foncière. Le DNC censé le contenir représente pourtant **3 % de la superficie du territoire métropolitain** et jusqu'à 38 % à Paris, selon la note de la DGFIP déjà citée.

Or les propriétaires publics opèrent de nombreuses transactions : **les ventes de biens fonciers publics non bâtis représentent au moins 8 % du montant total des ventes annuelles en France, dont 2/3 sont des acquisitions par des acteurs privés**¹.

Leur motivation la plus courante correspond à la cession de parcelles en anticipation de la réalisation d'opérations d'aménagement (voirie, ZAC, etc.). La seconde découle de la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement. Une troisième motivation consiste à profiter de la hausse historique des prix fonciers et immobiliers pour retrouver des ressources financières dans un contexte d'austérité budgétaire des collectivités territoriales.

Par ailleurs, la mise en application du Zéro Artificialisation Nette (ZAN) se fonde sur un « observatoire de l'artificialisation » travaillant à partir des déclarations fiscales enregistrées au cadastre. Mais, compte tenu de ce que nous avons rappelé, il est possible que ne soit pas observée l'artificialisation interne au domaine non cadastré, sur les parcs, jardins, bois et forêts non soumis au régime forestier, espaces végétalisés associés à la voirie, etc. Pourraient également être invisibles les cas de sortie du cadastre tels que la construction d'un équipement public sur une parcelle anciennement agricole. À l'inverse, le cas où une collectivité déclasserait un bâtiment patrimonial ancien dans le but de le vendre pourrait être faussement considéré comme une nouvelle urbanisation.

Pour résumer, mieux connaître le domaine public est indispensable à l'analyse de deux enjeux politiques importants :

- d'une part, dans un contexte de privatisation du foncier public, il est primordial, pour renseigner ce phénomène, d'observer son évolution dans son intégralité ;
- d'autre part, il est potentiellement support d'une urbanisation à ce jour non prise en compte dans la comptabilité nationale de la consommation d'espace naturels, agricoles ou forestiers (NAF) alors que cette mesure est déterminante pour l'application de la législation sur le ZAN.

Enjeux méthodologiques

En l'état des données disponibles, les enjeux méthodologiques de notre étude étaient également doubles. Ils consistaient :

- d'une part en une méthode d'approche satisfaisante du domaine public à partir des données du cadastre ;
- d'autre part en une méthode fiable de mesure de ses évolutions dans le temps.

Une méthode géomatique

La méthode proposée consiste à polygoniser le DNC en creux du cadastre à deux dates puis à superposer les couches produites pour observer les évolutions de l'espace non cadastré à travers catégories : **stable, apparu et disparu**. On peut alors en analyser l'évolution de l'occupation du sol et déterminer le type de propriétaire au moment où ces espaces étaient ou deviennent cadastrés.

Polygoniser le domaine non cadastré pour identifier le domaine public

La polygonisation du DNC a déjà été effectuée par l'Institut Paris Région pour créer la base des espaces publics. Appliquer cette opération à des millésimes antérieurs du cadastre, à des fins de comparaisons, implique toutefois des traitements supplémentaires pour corriger les approximations voire les lacunes (parcelles enregistrées sans géométrie, ni ponctuelle ni surfacique) observables dans la géométrie des parcelles cadastrées. Ces imperfections amèneraient en effet à considérer comme non cadastrés des espaces qui le sont pourtant.

Fréquentes dans les millésimes les plus anciens, elles le sont de moins en moins grâce à l'amélioration continue apportée à la production du cadastre. Nous avons donc pu effectuer une première correction « **par itération multi-millésime** » en recherchant automatiquement la géométrie parcellaire la plus récemment saisie par les services fiscaux. Une seconde correction « **par approximation spatiale** » nous a permis de situer puis de polygoniser les parcelles absentes du plan.

Le DNC peut alors être révélé en négatif du cadastre ainsi **fiabilisé**. Reste à en extraire les espaces que nous nommons « **DNC d'intérêt** » parce que leur occupation et leur morphologie les rend compatibles avec des opérations d'aménagement. Outre les voiries et les zones en eau, cette étape implique d'exclure l'ensemble des « scories » : espaces résiduels filiformes et/ou de très petite surface et/ou associés à la voirie. **Il est alors possible de concentrer l'analyse sur les parcs, les berges, les places, les espaces de stationnement ou autres espaces publics non cadastrés.**

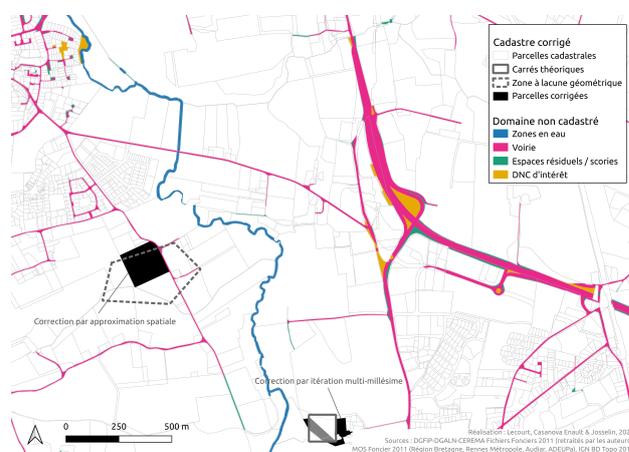


FIGURE 1. Exemples d'identification et de correction du domaine non cadastré

1. Estimation des auteurs de l'article à partir de DV3F portant sur les volumes financiers de vente de terrains non bâtis entre 2010 et 2020 dont le premier propriétaire vendeur est public au sens juridique du terme et le premier propriétaire acheteur ne l'est pas.

Cerner géométriquement l'évolution du domaine non cadastré

Disposant ainsi de la géométrie du DNC d'intérêt sur deux mil-lésimes, nous pouvons étudier son évolution, sachant qu'un espace non cadastré peut soit le rester complètement, soit devenir complètement cadastré, soit devenir partiellement cadastré ; inversement, une parcelle cadastrale peut le rester entièrement, devenir entièrement non cadastrée ou partiellement seulement.

Nous avons donc procédé à une analyse géométrique exhaustive fondée sur la différence entre deux DNC espacés dans le temps. Les entités surfaciques sont redécoupées en sous-objets en cas de mise en cadastre ou de sortie de cadastre partielle, jusqu'à obtenir les plus petites entités cohérentes dans leur évolution temporelle.

Par jointure spatiale avec les Fichiers Fonciers et les modes d'occupation des sols (MOS) locaux, il est possible de trouver les nouveaux propriétaires du foncier nouvellement cadastré et les anciens propriétaires du foncier nouvellement « dé-cadastré », et de qualifier l'occupation du sol.

Ces données permettent d'évaluer si le domaine public est support de dynamiques d'urbanisation² et/ou de privatisation.

Deux terrains d'application : Rennes Métropole et Bordeaux Métropole

Nous avons appliqué notre méthodologie à deux métropoles de taille différente, en croissance urbaine et démographique, concernées par des tensions foncières et aux cultures assez typées : Rennes est réputée pour sa politique continue de maîtrise et de réserve foncières depuis le lendemain de la Seconde Guerre mondiale, tandis que Bordeaux l'est, pour sa pratique de l'urbanisme « négocié » avec les promoteurs. Les deux métropoles présentent suffisamment de similitudes en termes de données disponibles pour se prêter à la comparaison, même si c'est sur des périodes distinctes (2017-2021 pour Bordeaux et 2011-2021 pour Rennes) et des granularités spatiales différentes (ce qui a conduit à réaliser des vérifications/consolidations manuelles).

En outre, la publication en open data d'une vectorisation du domaine public (fait rare) sur le territoire de Bordeaux Métropole nous permet de tester la validité de notre méthode.

Résultats

Le DNC est une part non négligeable des territoires

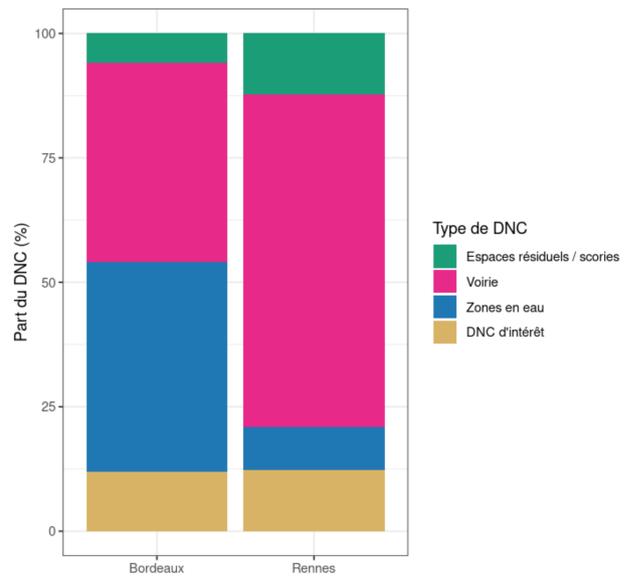
En 2021, le DNC représente 5 % (3 411 ha) de la superficie de Rennes Métropole, et 9 % (5 419 ha) de celle de Bordeaux Métropole, où le passage de la Garonne occupe près de 2 300 ha. Le DNC d'intérêt – qui n'est ni voirie, ni zone en eau, ni espace résiduel – représente à Rennes comme à Bordeaux 12 % du DNC total, soit respectivement 418 ha et 649 ha (Figure 2).

Le DNC polygonisé coïncide bien avec le domaine public

En superposant l'inventaire officiel du domaine public de Bordeaux Métropole et notre DNC polygonisé, nous déterminons que :

- 87 % du DNC correspond effectivement à du domaine public. Autrement dit, 13 % du DNC relève du domaine privé (soit des personnes publiques, soit des personnes privées).
- 78 % du domaine public est non cadastré. Autrement dit, 22 % du domaine public est cadastré (principalement de la voirie).

2. Le terme « urbanisation » englobe à la fois l'artificialisation (passage de naturel à artificiel) et la construction (passage de non-bâti à bâti).



Réalisation : Lecourt, Casanova Enault & Josselin, 2024
Sources : DGFIP-DGALN-CEREMA Fichiers Fonciers 2021 (retraités par les auteurs), MOS Foncier 2021 (Région Bretagne, Rennes Métropole, Audiar, ADEUPa), OCS NvA 2020 (PIGMA, Région Nouvelle-Aquitaine, GIP ATGeRI, GIP Littoral), IGN BD Topo 2020

FIGURE 2. Le domaine public non cadastré en 2021

Ainsi est-il possible de conclure, à partir du cas de Bordeaux, que la correspondance entre domaine public et domaine non cadastré, bien qu'elle ne soit pas totale, est largement vérifiée.

Artificialisation, densification de l'existant : le domaine public y contribue

Sur le DNC d'intérêt, en particulier les secteurs classés zone naturelle, agricole ou forestière (NAF), l'analyse diachronique montre une certaine dynamique d'artificialisation :

- À Rennes, 9 ha, soit 5 % du DNC d'intérêt NAF en 2011, sont urbanisés entre 2011 et 2021.
- À Bordeaux, 8 ha, soit 2 % du DNC d'intérêt NAF en 2017, sont urbanisés entre 2017 et 2021.

Dans les deux métropoles, en moyenne 0,5 % du DNC d'intérêt est urbanisé chaque année.

Dans le même temps, le CEREMA a enregistré l'urbanisation de 1 305 ha sur le domaine cadastré à Rennes Métropole (2011-2021), et 314 ha à Bordeaux Métropole (2017-2021). **L'observation du DNC permet donc de rehausser les surfaces urbanisées respectivement de +0,7 % et +2,5 %.**

La densification de tissu déjà urbanisé est plus significative. À Rennes comme à Bordeaux, les mises en cadastre d'entités surfaciques issues du DNC ont porté la création de 36 logements et 4 000 m² de bâtiments d'activité en moyenne par an sur les périodes étudiées.

La moitié des cas de mise en cadastre est synonyme de privatisation

À Rennes comme à Bordeaux, **environ la moitié du DNC d'intérêt mis en cadastre a été vendue ou est en cours de vente à des propriétaires privés.** Dans le cas de Bordeaux, le déclassement de l'ancienne zone portuaire des Bassins à Flots a commencé dès 1982 pour aboutir à partir de 2009 à son aménagement en quartier mixte sous la forme d'un Programme d'Aménagement d'Ensemble (PAE), aujourd'hui en voie d'achèvement (Figure 4). Rennes est plutôt concernée par plusieurs petites opérations de logements.

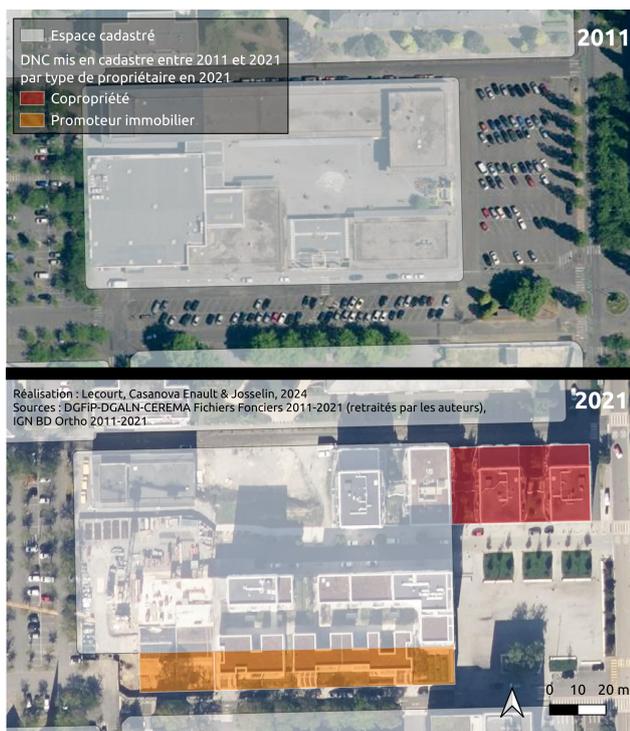


FIGURE 3. Un exemple de construction sur du domaine public à Rennes (place L. et R. Aubrac)

Pour autant, la mise en cadastre du domaine public n'est pas toujours accompagnée d'un déclassement et, quand c'est le cas, la parcelle peut rester dans le domaine privé d'un acteur public. C'est ainsi que la moitié du DNC d'intérêt mis en cadastre reste propriété d'un acteur public, principalement du bloc communal. Il s'agit souvent d'espaces publics végétalisés, cadastrés pour en faciliter la gestion, l'inventaire, pour préparer des travaux d'aménagement ou d'extension, et dans certains cas pour anticiper une future vente.

Conclusion

La méthode proposée permet bien d'observer l'évolution du domaine public, ouvrant de nouveaux champs de recherche sur des phénomènes inaccessibles au moyen des seules données cadastrales, en particulier l'urbanisation des terres naturelles, agricoles ou forestières, et la privatisation du foncier public.

Nous avons également démontré, dans les deux terrains étudiés, que si l'artificialisation du domaine non cadastré est marginale, il a quand même, à rebours du caractère inaliénable et imprescriptible que lui confère la législation, une fonction de réserve foncière pour l'urbanisation.

En effet, la mobilisation du foncier public pour la production de logements, à laquelle enjoint l'État depuis 2013, produit aussi ses effets sur le domaine public. Puiser dans les réserves du domaine public pour produire du logement peut paraître justifié par un intérêt public – réponse à la demande, bien-être de la population – mais peut aussi s'apparenter à une recherche de valorisation du foncier public.

Dans un contexte de tension accrue sur le foncier, il nous semble fondamental de prendre en compte le domaine public, souvent impensé des politiques publiques de maîtrise de l'urbanisation. La méthode proposée dans cet article pourrait en particulier être étendue à l'analyse de pas de temps plus fins, idéalement annuels, afin de mettre en lumière les acteurs intermédiaires de la mobilisation du domaine public.

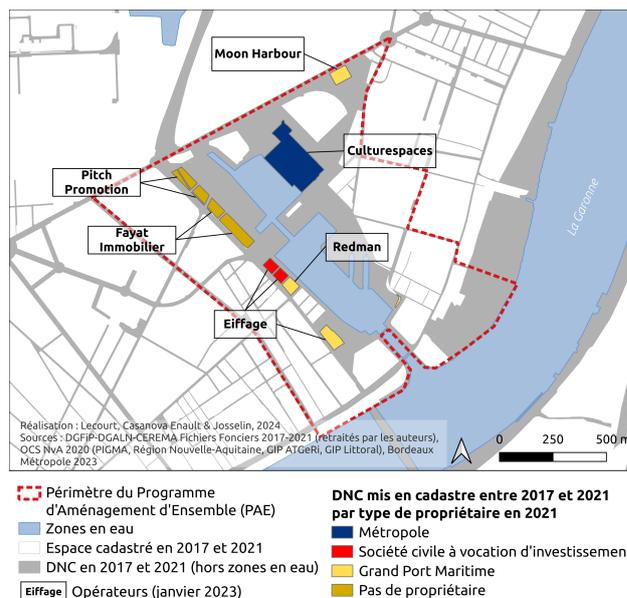


FIGURE 4. La privatisation de domaine public dans le cadre du PAE des Bassins à Flot (Bordeaux)

Références

- [1] Félix ADISSON et Francesca ARTIOLI. "Four types of urban austerity : Public land privatisations in French and Italian cities". en. In : *Urban Studies* 57.1 (jan. 2020), p. 75-92. ISSN : 0042-0980, 1360-063X. DOI : [10.1177/0042098019827517](https://doi.org/10.1177/0042098019827517).
- [2] Gianluca MARZILLI et al. *Base espaces publics. Objectifs et méthodes*. fr. 1.20.018. Institut Paris Région, sept. 2021. URL : https://www.institutparisregion.fr/fileadmin/DataStorage/IauEtVous/CartesEtDonnees/Tuf/Base_Espaces_Publics_202110.pdf.
- [3] Sina SHAHAB, Thomas HARTMANN et Arend JONKMAN. "Strategies of municipal land policies : housing development in Germany, Belgium, and Netherlands". In : *European Planning Studies* 29.6 (juin 2021), p. 1132-1150. ISSN : 0965-4313. DOI : [10.1080/09654313.2020.1817867](https://doi.org/10.1080/09654313.2020.1817867).
- [4] Laurent SPÉRY, Christophe CLARAMUNT et Thérèse LIBOUREL. "A Spatio-Temporal Model for the Manipulation of Lineage Metadata". en. In : *Geoinformatica* 5.1 (mars 2001), p. 51-70. ISSN : 1573-7624. DOI : [10.1023/A:1011459921552](https://doi.org/10.1023/A:1011459921552).