

**LA POLITIQUE FONCIERE
EN BASSE-NORMANDIE
ENTRE CRISE ET MAITRISE**

Avis

du Conseil Economique et Social Régional de Basse-Normandie

adopté à l'unanimité moins 1 abstention

Séance du 15 juin 2007

LA POLITIQUE FONCIERE EN BASSE-NORMANDIE ENTRE CRISE ET MAITRISE

Quel rapport peut-il y avoir entre la réalisation d'une infrastructure de communication, un projet de grand équipement scientifique, l'implantation d'une structure industrielle ou tertiaire de niveau international, la crise du logement, la loi Littoral ou le maintien du potentiel productif agricole régional...? La réponse à cette question tient dans un seul concept à savoir une politique foncière, de préférence maîtrisée.

Cette notion revêt en effet une grande transversalité. Elle se situe indiscutablement au cœur de la plupart des préoccupations actuelles de nos sociétés et de nos modes de vie. Qu'il s'agisse de développement économique, de production agricole, de créations d'infrastructures de communication, de logements, de préservation d'espaces naturels, le foncier, et en filigrane sa maîtrise, apparaissent comme des facteurs incontournables et indispensables pour mener à bien tout projet ayant trait d'une manière générale à l'urbanisation et au développement.

Même dans une région comme la Basse-Normandie où la densité de population demeure peu élevée (de l'ordre de 82 habitants au km²) et où la disponibilité en espaces reste importante, les problèmes liés au foncier et à sa maîtrise ne peuvent être ignorés. Ils se posent avec une acuité variable selon les territoires. Ainsi, la question de l'étalement urbain est une réalité perceptible notamment aux alentours de la métropole caennaise ainsi que dans la périphérie de certaines villes moyennes ; le prix des parcelles à urbaniser n'a pas cessé de croître de même que celui de l'immobilier bâti ; les paysages connaissent des altérations insidieuses mais irréversibles, et la disponibilité en terres agricoles de qualité décline de façon permanente.

Même si le caractère préoccupant et dommageable de toutes ces évolutions fait l'objet chez la plupart des décideurs politiques, économiques et administratifs d'une prise de conscience, il n'en demeure pas moins que les exigences de développement, surtout dans une optique de durabilité, imposent une prise en compte accrue de ces problématiques.

C'est pourquoi il est apparu légitime au CESR de mener une réflexion d'ensemble sur la question foncière, réflexion reposant sur une approche à la fois didactique et analytique :

- didactique car le rapport sur lequel s'appuie cet avis tente de faire le point des procédures, des structures et des dispositifs mis en œuvre en Basse-Normandie pour gérer le foncier et procède, quand cela a été possible, à une évaluation chiffrée des espaces consommés et des coûts d'acquisition immobiliers (bâtis et non bâtis) et de leurs évolutions récentes ;

- analytique également car la réflexion menée par le CESR ne saurait se limiter à une seule approche descriptive de la question. En ce sens, l'usage opéré au plan régional des différents dispositifs et procédures de maîtrise foncière fait l'objet d'une appréciation qualitative, celle-ci aboutissant à l'énonciation de préconisations et de propositions visant à l'amélioration des politiques foncières développées en Basse-Normandie.

Avant d'aller plus avant dans cet avis sur la politique et la maîtrise foncière en Basse-Normandie, il convient d'insister sur quelques considérations indispensables à la compréhension de cette problématique globale et plutôt complexe dans ses tenants et ses aboutissants.

Tout d'abord, il faut bien être conscient du fait que la plupart des mutations affectant les espaces agricoles aboutissent à une artificialisation généralement irréversible des dits espaces.

Cette première observation en induit deux autres. D'une part, la notion de développement durable doit accompagner toute réflexion sur la destination future des sols ce afin de déterminer des utilisations économes et réfléchies de l'espace. D'autre part et consécutivement, le caractère artificialisant des nouvelles affectations des sols impose une approche des futurs usages basée sur l'anticipation.

Enfin, la gestion foncière échappe pour l'essentiel aux grandes collectivités territoriales. Elle relève principalement des communes et, plus rarement de leurs regroupements. Il s'en suit une forme de parcellisation des responsabilités dans l'aménagement foncier qui n'est pas sans inconvénients malgré cependant les opportunités de coordination offertes par les Schémas de COhérence Territoriale (SCOT) et les Directives Territoriales d'Aménagement (DTA).

1. LA QUESTION FONCIERE EN BASSE-NORMANDIE : ELEMENTS OBJECTIFS D'APPRECIATION

Avant d'émettre un jugement qualitatif sur les politiques foncières pratiquées en Basse-Normandie, il importe de dresser un inventaire succinct des principaux dispositifs et procédures de gestion foncière mis en œuvre au niveau régional. A ce descriptif, il convient d'adjoindre des informations quantitatives sur le rythme de consommation des espaces, sur leurs destinations et enfin sur les niveaux de prix observés dans l'immobilier bâti et non bâti.

1.1. Les dispositifs et documents d'urbanisme mis en œuvre en Basse-Normandie

Cette première approche, très descriptive, permet de réaliser en quelque sorte un état des lieux régional du recours aux principaux dispositifs et procédures liés à l'aménagement et à la gestion foncière en Basse-Normandie. Seront ainsi sommairement évoqués la DTA, les SCOT, les plans locaux d'urbanisme (PLU) et les autres déclinaisons communales du droit des sols, l'usage du droit de

préemption, l'aménagement foncier et les principales mesures de protection des milieux naturels développées régionalement.

1.1.1. La Directive Territoriale d'Aménagement de l'Estuaire de la Seine

A cheval sur deux régions, trois départements (Seine-Maritime, Eure et Calvados), englobant 942 communes et 1 555 000 habitants, la DTA de l'Estuaire de la Seine a été lancée dès 1998 pour prendre en compte les projets d'ouverture internationale et de développement consécutifs notamment au projet Port 2 000. Approuvée par décret en Conseil d'Etat en juillet 2006, la DTA arrête les grands principes d'organisation et d'utilisation de l'espace. Elle constitue un cadre auquel les documents d'urbanisme et d'aménagement de niveau inférieur (SCOT, PLU...) doivent se conformer.

1.1.2. Les Schémas de COhérence Territoriale (SCOT)

Le SCOT fixe à l'échelle d'un bassin de vie des objectifs d'aménagements et d'urbanisme et fédère les politiques sectorielles présentes sur son périmètre : Plan de Déplacement Urbain (PDU), Programme Local de l'Habitat (PLH), Schéma de Développement Commercial (SDC). Le PLU ou tout autre document d'urbanisme communal doit être également en cohérence avec le SCOT.

En la matière, les situations départementales sont contrastées. Dans le Calvados, huit SCOT en cours d'élaboration couvrent l'ensemble du territoire. Le plus avancé est celui du nord Pays d'Auge ; son contenu a été arrêté le 10 mars 2007.

Dans la Manche, 3 SCOT ont un périmètre arrêté. Le Cotentin fait l'objet actuellement d'une procédure visant à la constitution d'un SCOT unique.

En revanche, aucun SCOT n'a été encore prescrit dans le département de l'Orne. Cependant, une procédure de définition de périmètre est lancée dans le bassin de vie d'Alençon.

1.1.3. Les documents d'urbanisme des communes

Plusieurs types de documents répondent aux besoins d'urbanisme et d'aménagement des communes. Le plus accompli est désormais le Plan Local d'Urbanisme (PLU) qui intègre la définition d'un projet global d'aménagement communal. Il succède progressivement aux POS qui, eux, étaient caractérisés par une approche plus strictement réglementaire de la destination des sols. Il faut, pour être complet, également citer ces dispositifs moins élaborés que sont la carte communale et le Règlement National d'Urbanisme (RNU).

Les situations départementales, telles qu'exprimées par le tableau n° 1, témoignent d'un usage différencié des outils communaux d'urbanisme. Toutefois, les disparités observables sont principalement le reflet de l'hétérogénéité de l'urbanisation et des niveaux de tension foncière. En ce sens, il serait erroné de conclure à une quelconque réticence de l'un ou l'autre des départements bas-normands vis-à-vis du recours à tel ou tel dispositif d'urbanisme.

Départements	Nombre de communes	Nombre de PLU	Nombre de POS	Autres doc. d'urbanisme
Calvados	705 (100 %)	260 (37 %)	153 (22 %)	292 (41 %)
Manche	602 (100 %)	44 (7 %)	192 ¹ (32 %)	366 (61 %)
Orne	506 (100 %)	26 (5 %)	98 ¹ (20 %)	382 (75 %)

**Tableau n° 1 : Les documents d'urbanismes communaux en 2006 (décembre)
en Basse-Normandie**

Source : DDE Calvados, Manche, Orne

Pour conclure ce bref développement sur l'usage des outils d'urbanisme communaux, trois remarques doivent être opérées :

- d'une part, les communes littorales (160 en Basse-Normandie) sont pratiquement toutes dotées de PLU ou de POS² ;
- d'autre part, l'émergence d'EPCI d'urbanisme doit être soulignée. Au nombre de 9 dans le Calvados (regroupant 116 communes) et en projet dans trois secteurs de l'Orne, ce type de dispositif tend à se développer. Il autorise en effet une mutualisation des coûts, une gestion commune des permis de construire et surtout une vision partagée et anticipative de l'aménagement ;
- enfin, le recours au droit de préemption urbain conserve une marge certaine de progression. Si l'on en croit une étude réalisée par la DDE de la Manche en 2004-2005, seule une commune de moins de 500 habitants sur cinq en est dotée tandis que globalement 2/3 des communes disposant d'un POS ou d'un PLU l'ont institué.

1.1.4. Le recours aux procédures d'aménagement foncier

A fin 2005, environ 60 % de la surface agricole utile régionale avaient fait l'objet au cours des trente dernières années d'une action de restructuration foncière. Cette évaluation inspire deux types de commentaires contradictoires. D'une certaine manière, on peut ainsi estimer que le recours à l'aménagement foncier en Basse-Normandie a été considérable puisqu'il a concerné 750 000 hectares sur 854 communes. En revanche, et au-delà de tout jugement de valeur, il n'est pas interdit de penser que cette procédure n'a pas été et n'est pas encore suffisamment exploitée, d'une part, parce que certaines microrégions agricoles demeurent quasi-réfractaires à cette procédure (le Val de Saire par exemple), et d'autre part, parce qu'une partie des aménagements fonciers, du fait de leur antériorité, doivent être aujourd'hui "actualisés".

¹ Ce total partiel intègre également des PLU en cours de révision.

² Seules 2 communes dans le Calvados et 3 dans la Manche font encore appel au RNU ou à des cartes communales.

1.1.5. Les mesures de conservation et de protection des espaces naturels en Basse-Normandie

Reconnue pour son environnement préservé et mis en valeur, la Basse-Normandie a en effet usé ces dernières décennies activement et non sans discernement des différentes mesures et dispositifs favorables à la conservation et à la protection des espaces naturels. D'une façon très condensée, il faut ici rappeler l'existence sur le territoire régional de sites d'intérêt communautaire (8 zones de protection spéciale et 32 zones spéciales de conservation), de 7 réserves naturelles régionales (concernant 3 163 ha), la prise de 28 arrêtés de biotope, de 265 arrêtés de classement de sites, l'acquisition par le Conservatoire du Littoral de 4 744 ha sur presque 80 km de linéaire côtier et, enfin, d'une quarantaine d'espaces ayant fait l'objet de la part des Conseils Généraux de décisions de classement en espaces naturels sensibles.

2. CARACTERISATION DE L'AMENAGEMENT ET DU MARCHE FONCIER EN BASSE-NORMANDIE

Après cette évocation sommaire des différents intervenants et dispositifs propres à l'aménagement foncier, il convient d'en analyser la mise en œuvre en Basse-Normandie.

2.1. Les principaux opérateurs de l'aménagement foncier en Basse-Normandie

La complexité de certaines opérations d'urbanisme et d'aménagement, leurs coûts à moyen et à long termes, de même que l'importance des délais nécessaires pour mener à bien ces mêmes opérations sont tels que les collectivités publiques font de plus en plus appel à des opérateurs spécialisés, ceux-ci prenant d'ailleurs de plus en plus le pas sur les services et les prestations que l'Etat était naguère en capacité de proposer. Ces opérateurs, dotés d'une technicité et d'un savoir-faire reconnus, sont généralement des établissements publics, des sociétés anonymes ou d'économie mixte ou encore des agences d'urbanisme.

La Basse-Normandie dispose de l'ensemble de ces structures, ce qui, dans l'absolu, offre aux collectivités territoriales présentes sur le territoire régional toutes les possibilités pour mener des politiques foncières actives, structurées et efficaces.

2.1.1. La Société d'Aménagement Foncier et d'Équipement Rural (SAFER)

La SAFER de Basse-Normandie, au-delà de ses missions premières relatives aux structures et au développement agricoles, est un acteur incontournable de l'aménagement régional. Ses domaines d'action et d'intervention sont nombreux et vont de l'observation foncière au traitement des volets fonciers des politiques locales et régionales, qu'elles soient à vocation économique (zones d'activités) ou structurelles (voies de communication).

Bon an mal an, la SAFER de Basse-Normandie, pour son propre compte ou pour celui des collectivités ou des acteurs économiques, acquiert et/ou rétrocède de l'ordre de 4 500 à 5 000 ha. Elle prête également son concours technique aux collectivités au travers de conventions d'observation et de veille foncière.

Il faut préciser que les SAFER sont des sociétés anonymes et que, par voie de conséquence, leur budget est essentiellement tributaire de la rétribution de leurs prestations, les contributions publiques n'entrant en ligne de compte que de façon très accessoire.

2.1.2. L'Etablissement Public Foncier de Normandie (EPFN)

Créé en 1968, et dénommé jusqu'en 2004 Etablissement Public de la Basse Seine, l'EPFN couvre depuis cette dernière date les deux régions normandes.

Acteur tous azimuts de la politique d'aménagement (action foncière, logement social, politique de la ville, développement économique, espaces naturels...), l'EPFN peut notamment proposer ses services pour mener des opérations de portage foncier, opérations dont la complexité et la lourdeur excèdent en général les capacités techniques et financières de la plupart des collectivités.

Pour compléter cette présentation condensée de l'EPFN, il faut signaler la très récente reconduction (9 février 2007) de la convention d'intervention foncière liant cet organisme au Conseil Régional de Basse-Normandie. D'un montant affiché de 7,5 millions d'euros sur 5 ans, cette convention est à même de générer une intervention publique d'un montant final de 23 millions d'euros intéressant les domaines suivants :

- le traitement des friches d'activités ;
- le pré-aménagement de sites en déshérence ;
- la minoration foncière en faveur du logement social ;
- la transformation urbaine sur la base d'un fonds mutualisé.

Pour alimenter son budget, cet établissement public perçoit en particulier la taxe spéciale d'équipement (TSE), assise sur la fiscalité locale, pour un montant annuel de 4,6 millions d'euros. Il faut enfin souligner que les interventions de l'EPFN sont encore peu fréquentes dans la Manche et dans l'Orne, sans doute en raison du caractère très récent de l'extension des compétences de cet organisme à ces deux départements.

2.1.3. Les Sociétés d'Economie Mixte (SEM) d'Aménagement

La Basse-Normandie compte une douzaine de SEM spécialisées dans l'aménagement, le développement urbain, la construction et la gestion immobilière. Dans le cadre plus particulier de cette étude sur le foncier, deux d'entre elles ont retenu l'attention du CESR car très directement axées sur des missions et des

prestations d'aménagement : la SHEMA³ et Normandie Aménagement ; la première a été créée en 1989, la seconde en 1996.

Ces deux structures affichent une compétence notoire dans le domaine de l'aménagement (parcs d'activités, de quartiers d'habitats...) et réalisent, notamment sous mandat pour les collectivités publiques, des projets immobiliers clés en mains dans les secteurs tertiaires, industriels, commerciaux et culturels.

Dotées d'un personnel pluridisciplinaire, elles réalisent des opérations dont la qualité est reconnue comme la restructuration de l'hôpital maritime de Cherbourg, le parc d'activités CITIS, Effi'sciences ou encore Object'ifs Sud, ces dernières infrastructures étant localisées dans l'agglomération caennaise.

2.1.4. L'Agence d'Etudes et d'Urbanisme de Caen Métropole (AUCAME)

L'AUCAME est une agence d'urbanisme, la seule en fonction en Basse-Normandie⁴. Dotée d'un budget de 0,7 million d'euros, cette agence, en tant qu'outil technique mutualisé, se doit de remplir 4 missions au service des collectivités situées sur le territoire commun d'élaboration du SCOT et du Pays de Caen⁵ :

- permettre aux élus d'avoir une vision stratégique de leur territoire ;
- observer le territoire ;
- élaborer le SCOT du bassin de vie de Caen ;
- assister les collectivités membres dans leurs projets d'aménagement et d'urbanisme.

Pour être exhaustif dans cette présentation des acteurs de l'aménagement et de la politique foncière, il faut bien sûr mentionner les services propres des collectivités et surtout ceux de l'Etat (au travers notamment des Directions Départementales de l'Équipement - DDE -) qui, soit au titre de leurs missions institutionnelles, soit en tant que prestataires, apportent leurs concours et leurs compétences aux collectivités territoriales.

2.2. L'observation et l'évolution des marchés fonciers en Basse-Normandie

Cette présentation des dispositifs et des acteurs de la politique foncière en Basse-Normandie se doit d'être complétée par une information sur la situation et sur l'évolution des marchés fonciers, information absolument indispensable à l'appréciation de la situation foncière régionale.

³ Société Hérouvillaise d'Economie Mixte pour l'Aménagement.

⁴ Instituée en septembre 2006, l'AUCAME était à l'époque la 48^{ème} agence d'urbanisme opérant en France sur les 50 désormais recensées.

⁵ Soit 143 communes représentant 9 EPCI et 10 communes disséminées pour un total de 339 000 habitants.

Cette dernière approche descriptive et quantitative fait appel aux données que les organismes chargés de l'observation des marchés fonciers sont en capacité de collecter et de diffuser. Il faut citer à cet égard la SAFER, observateur privilégié et attentif du marché rural, les notaires au travers du réseau PERVAL qui rassemble les informations tirées des actes de vente, les services fiscaux grâce à leur banque de données OEIL (Observation Evaluation Immobilière Locale), hélas insuffisamment accessible aux différents acteurs.

A ces sources, il faut ajouter celles, plus parcellaires et ponctuelles, rassemblées par les DDE, les communes ou leurs groupements au travers de l'exploitation des déclarations d'intention d'aliéner (DIA) consécutive à l'institution d'un droit de préemption urbain, ainsi que diverses études.

Ce bref rappel montre combien l'observation foncière, pourtant indispensable à l'élaboration d'une politique foncière efficiente, demeure perfectible.

Faute donc de données exhaustives satisfaisantes, cette évocation du marché foncier bas-normand et de son évolution reposera sur plusieurs approches :

- l'une relative au marché foncier de l'espace rural sur la base des données délivrées par la SAFER ;
- l'autre concernant le marché de l'habitat, très intimement lié à celui du foncier (et réciproquement), sur la base de données PERVAL ;
- une troisième abordant la question foncière sur le littoral ;
- une dernière approche relative à la consommation globale d'espaces consécutivement à la construction de logements et d'infrastructures.

2.2.1. Le marché foncier de l'espace rural bas-normand

Comme précédemment souligné, les données collectées par la SAFER constituent une source d'information de grande qualité mais limitée à la seule analyse des mutations affectant les biens dits ruraux, c'est-à-dire à l'exclusion des biens situés en milieux urbains et d'une partie de ceux situés en zone périurbaine.

Le marché des biens ruraux présente en Basse-Normandie deux caractéristiques majeures. D'une part, il est particulièrement segmenté incluant des ventes de parcelles pour un usage agricole, forestier ou pour la réalisation par exemple d'infrastructures ou de lotissements. D'autre part, comme tous les autres marchés fonciers, le marché foncier rural connaît un phénomène durable de hausse, non des superficies mises en marché, mais de la valeur globale de celles-ci.

Le tableau n° 2 illustre par son contenu ces deux caractéristiques majeures.

		2005	Proportion du marché total	Variation 2000/2005
Marché foncier total notifié à la SAFER	S	27 786 ha	100 %	- 5 %
	V	640 M euros	100 %	+ 76 %
Marché en vue de l'artificialisation	S	2 239 ha	6 %	+ 25 %
	V	97 M euros	15 %	+ 106 %
Marché de l'espace résidentiel	S	3 043 ha	11 %	+ 3 %
	V	318 M euros	50 %	+ 99 %
dont marché des maisons à la campagne	S	2 130 ha	8 %	+ 4 %
	V	298 M euros	47 %	+ 100 %
Marché forestier notifié	S	1 101 ha	4 %	- 21 %
	V	6 M euros	1 %	- 10 %
Marché agricole	S	21 229 ha	76 %	- 6 %
	V	219 M euros	33 %	+ 42 %
dont acquisitions par les agriculteurs	S	9 621 ha	35 %	- 26 %
	V	63 M euros	10 %	+ 7 %
dont acquisition par des non agriculteurs	S	6 736 ha	24 %	+ 13 %
	V	105 M euros	17 %	+ 57 %

Tableau n° 2 : Le marché foncier rural en Basse-Normandie en 2005 et en évolution depuis 2000

Source : SAFER de Basse-Normandie

Ainsi, en 5 années (2000-2005), pour une surface globale échangée annuellement quasi-stable (de l'ordre de 27 000 ha), la valeur des acquisitions a crû de 76 %. Il s'agit d'une moyenne car, destination par destination, les fluctuations sont considérables.

Ainsi, les achats de terres par les agriculteurs ont diminué en surface de 25 % entre 2000 et 2005, le coût à l'hectare augmentant, quant à lui, de 36 %.

Les acquisitions de terres agricoles par des non agriculteurs ont, elles, connu une hausse de 13 % en surface. Elles seront, si la tendance se maintient, bientôt comparables à celles opérées par les agriculteurs. Par ailleurs, si l'on en juge le prix moyen consenti pour l'achat d'un hectare pour un non agriculteur (environ 15 000 euros), le risque de concurrence et de surenchère au détriment des agriculteurs, et surtout des plus jeunes d'entre eux, est patent.

Le marché de l'espace résidentiel (foncier bâti et non bâti) connaît, quant à lui, une forte augmentation, non en surface mais en valeur, cette dernière ayant globalement été multipliée par 2 en 5 années. Ce marché représente aujourd'hui pratiquement la moitié en valeur du marché foncier total notifié à la SAFER.

Enfin, le marché en vue de l'artificialisation (terrains à bâtir, zones d'activités, infrastructures de communications...) est celui qui a le plus augmenté : + 25 % en surfaces concernées et + 106 % en valeur.

A ces quelques informations qui montrent combien le marché des biens fonciers ruraux a connu ces dernières années un net regain d'intérêt, il faut ajouter qu'il a été aussi caractérisé par des acquisitions par des étrangers (essentiellement

des britanniques) en nette hausse ces dernières années. Non négligeables en nombre, ces acquisitions se sont élevées à 3 500 unités entre 1996 et 2005⁶.

Dans l'absolu, deux principaux enseignements peuvent être tirés de ces différentes données chiffrées. On assiste d'une part à un lent mais continu partage du monde rural sous la pression des néo-ruraux, et d'autre part, à un phénomène de grignotage exercé par la ville et sa périphérie sur le milieu rural et en particulier agricole.

2.2.2. Le marché foncier de l'espace littoral

Que cela soit sous forme d'habitat permanent ou de villégiature, l'intérêt manifesté pour le littoral bas-normand est indéniable. Il est le fait des bas-normands eux-mêmes et de ménages extrarégionaux qui acquièrent soit un logement principal, soit une résidence secondaire.

Un certain nombre de données chiffrées viennent confirmer ce diagnostic. Tout d'abord selon des informations issues de l'IFEN (Institut Français de l'Environnement), la croissance des milieux artificialisés sur le littoral bas-normand s'est principalement opérée au détriment de la surface agricole utile, celle-ci ayant reculé entre 1970 et 2000 de 25 % dans le Calvados et de 13 % dans la Manche.

Pour donner corps à ces informations, il faut signaler que le nombre de logements s'est accru dans les communes littorales de 13 % entre 1990 et 2000 et que, selon la source PERVAL, le prix moyen de l'immobilier rapporté à la pièce est plus élevé en moyenne de 10 à 20 % en bord de mer.

2.2.3. Le marché de l'habitat en Basse-Normandie

Pour d'évidentes raisons, habitat et foncier constituent des problématiques associées. La construction de logements, individuels ou collectifs, induit en effet un besoin et une consommation d'espaces, certains déjà inclus dans des périmètres urbains, d'autres gagnés sur le milieu périurbain ou rural. Le caractère indissociable de la relation entre habitat et foncier exige donc de l'évoquer dans ce document et ce d'autant plus que l'urbanisation croissante est à l'origine de fortes tensions sur le marché foncier. Toutefois, la connaissance et l'évaluation du marché de l'habitat, en termes d'achats de terrains, de constructions neuves ou d'acquisitions de maisons anciennes, se révèlent difficiles en dépit de l'existence d'un certain nombre de dispositifs d'observation, déjà cités par ailleurs.

Cette analyse s'appuiera donc plus particulièrement sur les données PERVAL, issues des informations rassemblées par les notaires (70 % d'entre eux pour la Basse-Normandie).

Le tableau n° 3 autorise une vision synthétique des situations et des évolutions observées jusqu'en 2005 sous un angle interrégional en matière d'habitat. Il met notamment en évidence le niveau de prix dans l'absolu élevé et l'augmentation non moins élevée observée entre 2000 et 2005. D'une façon générale, la

⁶ Plus précisément, elles se sont élevées à 654 en 2004 et à 475 en 2005.

Basse-Normandie affiche des prix inférieurs sauf en ce qui concerne les appartements. De même, les évolutions enregistrées au plan régional sont un peu plus contenues tout en restant dans l'absolu fortes.

Régions	Terrain à bâtir ($< 600 \text{ m}^2$) ⁷	Maison neuve	Maison ancienne	Appartement (prix au m^2)
France de Province				
Prix 2005	108	225 277	164 806	2 032
Evolution 2000/2005	+ 69 %	+ 47 %	+ 68 %	+ 76 %
Basse-Normandie				
Prix 2005	71	181 105	137 043	1 849
Evolution 2000/2005	+ 58 %	+ 42 %	+ 72 %	+ 76 %
Bretagne				
Prix 2005	88	204 727	154 848	1 771
Evolution 2000/2005	+ 63 %	+ 39 %	+ 70 %	(+ 71 %)

**Tableau n° 3 : Situation et évolution du prix du foncier bâti et non bâti
au plan interrégional en 2005**

Source : PERVAL

Le tableau n° 4 met en évidence plusieurs caractéristiques du marché foncier bas-normand. D'une part, le Calvados est le département dont les prix moyens sont les plus élevés. D'autre part, les zones d'habitat dotées d'un littoral affichent des niveaux de prix significativement supérieurs (Lisieux avec la Côte Fleurie, Coutances...). Enfin, les amplitudes observées d'un bassin à l'autre sont parfois considérables. En l'occurrence, le prix au m^2 du terrain à bâtir est trois fois supérieur dans le bassin de Lisieux par rapport au bassin de Mortagne ; ce rapport est encore de 1 à 2 pour l'achat d'une maison ancienne entre Argentan et Lisieux.

Départements	Prix moyen des terrains à bâtir	Maisons anciennes	Appartements neufs (m^2)
Calvados	38 213	174 749	2 184
Caen	43 312	181 780	2 198
Bayeux	34 307	153 366	-
Lisieux	42 842	209 669	2 193
Vire	17 640	99 385	-
Manche	29 794	128 317	1 453
Avranches	30 160	127 217	2 005
Cherbourg	30 128	136 232	2 086
Coutances	37 312	126 971	-
Saint Lô	21 373	111 525	1 516
Orne	18 458	103 373	1 479
Alençon	26 191	105 127	1 387
Argentan	15 294	94 973	-
Mortagne	13 520	106 557	-

**Tableau n° 4 : Situation et évolution du prix du foncier bâti et non bâti
au plan interrégional en 2006**

Source : PERVAL

⁷ Au m^2 .

Par ailleurs, quelques autres informations doivent être délivrées pour compléter cet aperçu du marché foncier en Basse-Normandie. Ainsi, les prix ont connu depuis 2000 des rythmes d'augmentation oscillant, suivant les bassins d'habitat et les types de biens mis sur le marché, entre 5 et 8 % par an. En outre, le marché de la construction connaît depuis 1998 une reprise vigoureuse, celle-ci se ressentant fortement dans le domaine foncier.

2.2.4. La consommation d'espaces en Basse-Normandie à des fins d'artificialisation

A l'issue de ces différentes approches, il est intéressant de tenter de mesurer approximativement l'ampleur de la consommation annuelle d'espaces en Basse-Normandie à des fins d'artificialisation. En effet, le grignotage urbain et surtout l'étalement urbain sont parmi les problématiques essentielles qu'ont à connaître les collectivités territoriales en matière de maîtrise foncière.

Cette évaluation de la consommation d'espaces ne fait pas pour l'instant l'objet d'un suivi régulier. Seule la SAFER dans son analyse du marché des biens ruraux donne un chiffrage (par ailleurs évoqué antérieurement) des terres négociées à des fins d'artificialisation⁸. Elle estimait à 2 239 hectares au plan régional, la superficie globale consommée pour 2005 tant pour la réalisation de logements que pour des infrastructures à vocation économique ou de communications.

2.3. Une situation foncière régionale plutôt contrastée

Comme le laisse apparaître l'ensemble des informations précédemment évoquées, la conjoncture foncière en Basse-Normandie présente un aspect plutôt contrasté. Elle est tributaire d'un certain nombre de variables : localisation géographique, degrés de développement économique, densité démographique, qualité des infrastructures de communication et, bien sûr, usage différencié par les collectivités territoriales des dispositifs et des procédures de gestion foncière.

Le territoire bas-normand peut être, en termes de pression foncière et immobilière, sommairement classé en trois catégories :

- les zones soumises à forte pression avec l'agglomération de Caen au sens large, la Côte Fleurie et son arrière pays, la Côte de Nacre, le Bessin, la partie côtière du Val de Saire, la région de Granville et l'estuaire de la Sienne, ainsi que la zone de Barneville-Carteret ;
- des zones caractérisées par une certaine pression foncière et immobilière correspondant à la grande majorité des villes grandes et moyennes (Cherbourg, Alençon, Lisieux, Flers, Saint-Lô, Bayeux, Avranches, Falaise ...), la température retombant rapidement au-delà de la deuxième couronne de ces agglomérations, et aux secteurs résidentiels ruraux (Pays d'Auge, Perche, Suisse Normande, Bocage Ornais, voire Virois), sachant que la pression immobilière pour ces derniers espaces s'exerce plus sur l'immobilier ancien que sur le foncier ;

⁸ La SAFER vient également de réaliser à la demande de la DRE une étude de l'étalement urbain sur les périphéries de Caen, d'Alençon et de Granville.

- des zones relativement préservées de la pression foncière, soit parce qu'enclavées, soit parce que leur degré de densité de population, de développement et d'attrait est tel qu'il est (encore) peu stimulant. Ces espaces concernent l'ouest du Calvados (y compris le littoral), le centre Manche et une partie non négligeable de l'Orne, ainsi que certaines portions du littoral manchois.

Au-delà de ces appréciations sur la localisation spatiale de la pression foncière, il est également intéressant de se pencher sur les motifs qui expliquent l'intensité actuelle de la consommation foncière en Basse-Normandie, ce, en faisant provisoirement l'impasse sur les considérations d'ordre sociologique qui seront évoquées plus loin dans ce document.

Il convient tout d'abord de reconnaître que l'effort accompli ces 20 dernières années au niveau de la qualité et de la densité des infrastructures routières n'est pas étranger aux phénomènes d'étalement urbain et d'émiettement de l'habitat.

A l'inverse, ce n'est plus l'effort mais bien plutôt l'insuffisance quantitative et à certains égards qualitative de l'offre en logements collectifs qui a convaincu un certain nombre de ménages à acheter et surtout à faire construire en milieu rural et semi-rural.

Ces deux facteurs ont largement contribué aux phénomènes d'étalement urbain et de mitage. Il faut y ajouter la consommation d'espaces générée par la réalisation d'infrastructures diverses (communication, zones artisanales, industrielles, commerciales...). L'ensemble de ces phénomènes se traduit par une artificialisation évaluée à 2 000 - 2 500 ha par an, ce qui dans une optique de préservation des qualités environnementales, paysagères et agronomiques du milieu rural bas-normand est loin de satisfaire à des préoccupations légitimes de développement durable.

3. UNE MAITRISE DE LA POLITIQUE FONCIERE AU PLAN REGIONAL PLUTOT PERFECTIBLE

Comme les précédents développements tendent à le démontrer, la Basse-Normandie souffre sans doute plus d'une maîtrise insuffisante des politiques foncières mises en œuvre que d'une crise foncière à proprement parler.

Pour étayer cette affirmation, l'avis suivant va s'attacher à discerner les raisons d'ordre sociologique et comportemental des motifs plus techniques et institutionnels qui autorisent l'émission d'un tel jugement.

Pour autant, il est patent que certains territoires présentent en Basse-Normandie tous les symptômes d'une tension foncière forte (rareté de l'espace disponible, prix sans cesse en augmentation, étalement urbain et mitage insuffisamment contrôlés...). C'est pourquoi, le CESR proposera dans la partie finale de cet avis un certain nombre d'orientations et de préconisations susceptibles de favoriser et d'améliorer l'exercice des politiques de maîtrise foncière en Basse-Normandie.

3.1. Des raisons démographiques et sociologiques aux actuelles problématiques foncières

Les paramètres démographiques et surtout sociologiques ne peuvent être ignorés. Leur impact est considérable et certainement très difficile à infléchir, du moins dans le court terme.

3.1.1. Les raisons démographiques

Les évolutions démographiques régionales sont autant de facteurs de tension foncière : augmentation globale de la population (0,24 % par an) et inégale répartition de celle-ci, le bassin d'emploi de Caen concentrant à lui seul 84 % de croissance démographique régionale entre 1990 et 1999, phénomène également observé sur certaines portions du littoral bas-normand. Il faut y ajouter les effets du vieillissement de la population influençant à la baisse le taux d'occupation des logements.

3.1.2. Les raisons sociologiques

Les motifs d'ordre sociologique sont nombreux et ils seront cités et analysés de façon succincte.

Le goût pour le logement individuel est le premier d'entre eux, surtout en Basse-Normandie où la proportion de maisons individuelles est dans le parc régional de logement de 71 % contre 56 % en France. On imagine immédiatement les effets de cette caractéristique sur la consommation d'espaces quand un pavillon exige actuellement en moyenne régionale de l'ordre de 1 000 à 1 100 m² de terrain (VRD compris).

Il faut également souligner que l'augmentation régulière des loyers a incité et incite les ménages, dotés de revenus initialement suffisants, à se tourner vers l'acquisition et surtout la construction d'un pavillon.

L'impact de la décohabitation ne saurait être ignoré. Il est un facteur incontestable de diminution de la taille des ménages. Il a pour origine essentielle la fréquence accrue des divorces, la mobilité des jeunes (pour des motifs tenant notamment à la formation) et leur entrée tardive en ménage. Selon la DRE, ce phénomène aurait consommé à lui seul l'essentiel des quelque 64 000 logements construits en Basse-Normandie entre 1990 et 1999. Dans le même ordre d'idées et selon l'INSEE, si la population doit croître de 2 % entre 2004 et 2015, le nombre de foyers, lui, augmentera de 8 %.

La dissociation domicile-travail et l'étalement urbain sont des phénomènes concomitants et à bien des égards interdépendants. Ils sont à l'origine d'un accroissement des infrastructures de communication, essentiellement routières, elles-mêmes à leur tour génératrices d'étalement urbain en raison des facilités de déplacements qu'elles permettent.

Le résidentialisme secondaire (120 000 logements concernés soit 16 % du parc régional) pèse sur les marchés immobilier et foncier. Il est le fait des bas-normands,

des franciliens, et des britanniques. Le résidentialisme secondaire a eu notamment pour effet de rendre plus difficile l'accès au logement d'occasion, pour les jeunes en particulier. Par contrecoup, il génère des déplacements de populations et un recours accru à la construction neuve pour se loger, avec un impact reconnu sur la consommation d'espaces.

Enfin, l'attrait pour le littoral en termes de logement principal ou secondaire, est un facteur de pression foncière particulièrement observé tout au long des 470 km de côtes que compte la Basse-Normandie.

3.2. Les raisons de nature institutionnelle et technique aux problèmes de maîtrise foncière

On ne peut raisonnablement imputer aux seules motivations sociologiques et comportementales la responsabilité des dysfonctionnements aujourd'hui observés en matière de politique foncière. Un certain nombre de raisons à la fois institutionnelles et techniques doivent également être mentionnées.

Pourtant, les collectivités territoriales bas-normandes disposent de l'ensemble des outils et procédures réglementairement en vigueur. En outre, elles ont l'avantage de pouvoir recourir également aux services et prestations d'un grand nombre d'organismes et en particulier de l'EPFN dont la "force de frappe foncière" est considérable et récemment amplifiée par la reconduction d'une convention avec la Région. Il faut ajouter l'expérience et le professionnalisme reconnus de la SAFER, la présence active de deux SEM, d'une agence d'urbanisme et d'une délégation régionale du Conservatoire du Littoral.

La "boîte à outils" est ainsi largement pourvue et ne nécessite donc pas d'être renforcée. En ce sens, ce n'est pas tant l'absence que l'usage inapproprié ou perfectible des différents dispositifs, outils ou procédures, qui est le plus souvent souligné par la grande majorité des observateurs qualifiés de la question foncière.

3.2.1. L'anticipation défailante des enjeux fonciers

L'anticipation défailante est sans doute le constat et d'une certaine manière le reproche le plus souvent formulé par les partenaires de l'aménagement à l'encontre de ceux qui en ont la responsabilité, en l'occurrence les collectivités territoriales et donc principalement les communes et leurs représentants.

De nombreux exemples viennent illustrer cette observation : absence tout récemment encore en Basse-Normandie d'une grande zone susceptible d'accueillir un projet économique de dimension internationale, impossibilité de réaliser au nord de Caen un axe d'évitement à grand débit contournant l'agglomération régionale. De façon moins ciblée territorialement, on peut souligner le caractère mouvant de certains documents d'urbanisme (POS et désormais PLU) qui, faute d'une réflexion suffisamment approfondie, sont affectés de récurrentes révisions, illustrations d'un urbanisme en quelque sorte subi. On peut enfin citer un certain manque de volontarisme en faveur de l'implantation de logements collectifs via la constitution notamment de réserves foncières.

Ainsi cette anticipation défailante procède essentiellement d'une absence ou d'une insuffisance de réflexion préalable quant à la détermination d'un projet communal ou intercommunal fixant à moyen et à long termes des objectifs de développement et/ou de préservation. Trop souvent, les documents d'urbanisme sont plus considérés comme une procédure disant le droit du sol que comme un outil stratégique d'aménagement et de développement.

Toutefois, et pour relativiser ces observations, il faut garder présent à l'esprit la difficulté que revêt, au plan communal, la mise en œuvre d'une politique de maîtrise foncière. Les élus en charge de cette responsabilité sont soumis à la pression de leurs administrés pour qui, généralement, le foncier, dans l'absolu abondant en Basse-Normandie, ne peut faire l'objet de politiques restrictives, ou au contraire, de politiques visant à la constitution de réserves foncières, jugées a priori dispendieuses. Ils ne peuvent non plus s'opposer aux pesanteurs sociologiques propres à la conception qu'a la majorité de la population de l'habitat. Enfin, il faut souligner la complexité du corpus juridique relatif au droit des sols et à l'urbanisme, complexité d'autant plus délicate à gérer que les fonctions d'assistance naguère dispensée par les services compétents de l'Etat se sont progressivement réduites.

3.2.2. Un déficit d'observation foncière ?

Malgré l'abondance apparente de dispositifs (banques de données PERVAL, SAFER, DIA⁹, informations rassemblées par l'administration fiscale...), les acteurs de l'aménagement dénoncent unanimement l'obstacle que constitue l'actuel déficit d'observation foncière, notamment pour les zones péri-urbaines, les plus soumises à tensions.

Ainsi les dispositifs d'observation du marché foncier existent bien mais quand ils sont performants, ils souffrent d'une trop grande confidentialité, et quand ils sont accessibles, ils manquent d'exhaustivité et de précision.

3.2.3. L'échelon communal est-il le mieux adapté à la gestion foncière ?

Les enjeux fonciers, au sens large du terme (logement, déplacements, développement économique, services à la population...), dépassent, et de loin, le seul cadre communal. Pourtant, le plus souvent ces questions ne sont pas abordées de façon collective par les communes.

Dans l'absolu, cette observation pose la question du bien-fondé de l'élaboration du PLU au seul niveau communal et ce d'autant plus qu'il n'existe sur certains secteurs du territoire régional ni SCOT ni Schéma Directeur pour fédérer les objectifs d'aménagement des communes d'un même bassin de vie et éviter toutes contradictions et toutes redondances.

Il faut ajouter à ces premiers constats que sous le vocable de commune, on trouve des entités fondamentalement différentes que ce soit au plan de la taille, de la population, de la richesse fiscale, des moyens propres d'administration (l'ingénierie territoriale), et surtout des documents d'urbanisme régissant leur aménagement. A ce

⁹ Déclaration d'Intention d'Aliéner liée à l'exercice du droit de préemption urbain.

propos, des communes voisines peuvent relever de documents d'urbanisme plus ou moins contraignants. Les marges de manœuvre sont ainsi beaucoup plus étroites sous l'égide d'un PLU que d'une carte communale et plus encore que du Règlement National d'Urbanisme (RNU).

Les plus de 1 800 communes présentes en Basse-Normandie ne sont donc pas toutes placées sur un même pied d'égalité pour affronter les problématiques complexes liées à la gestion et à la maîtrise du foncier.

Enfin, faut-il rappeler qu'il n'existe en Basse-Normandie qu'une seule agence d'urbanisme et seulement une dizaine d'EPCI d'urbanisme rassemblant moins de 120 communes, ordre de grandeur à comparer aux 1 800 et quelques communes répertoriées au plan régional.

Venant amplifier cette dernière problématique, un déficit reconnu en conseil et en assistance aux communes doit être signalé. Il affecte surtout les petites et moyennes communes, non dotées en général des services et des compétences techniques appropriées. Cette situation a pour effet, regrettable, de conduire les collectivités à s'en remettre à des opérateurs qui leur proposent des projets clefs en mains, projets dont le contenu et la prise en considération des externalités laissent parfois à désirer.

L'assistance par des bureaux d'études privés demeure une voie possible mais très conditionnée par les disponibilités financières des collectivités dont on sait qu'elles sont de plus en plus contraintes.

3.2.4. Les effets pervers du ralentissement durable de la production de logements

Considérer que l'actuelle crise du logement est uniquement imputable à la raréfaction des terrains constructibles et à la flambée des prix, c'est occulter le fait que la construction de logements, y compris sociaux, n'a pas cessé de diminuer entre 1980 et la fin des années 1990.

Si l'on ajoute à ce fort ralentissement les effets cumulés de la décohabitation, de l'augmentation de la population urbaine et de la fiscalité foncière¹⁰, on possède en effet tous les ingrédients pour aboutir à une crise du logement dont l'une des conséquences majeures est de produire, dans certains secteurs du territoire régional, des tensions foncières.

3.3. Orientations et préconisations au service d'une amélioration de la politique et de la maîtrise foncières en Basse-Normandie

Les orientations et les préconisations contenues dans l'ultime partie de cet avis se situent plus particulièrement en amont de la gestion foncière. Elles ont pour objectif de contribuer à une utilisation raisonnée et raisonnable de l'espace

¹⁰ Au sens d'une lutte insuffisamment efficace contre la spéculation foncière.

notamment en termes de limitation de l'étalement urbain, ce dans un souci légitime de développement durable.

Sont ainsi retenus au titre des préconisations soutenues par le CESR, une meilleure prise en compte de l'anticipation au sein des projets d'urbanisme communaux, l'obtention d'une observation foncière plus efficace, un recours accru aux dispositifs et structures d'assistance à la maîtrise d'ouvrage, la relance de la construction de logement, de même enfin que la mise en œuvre d'une réflexion générale sur l'aménagement du littoral.

3.3.1. L'aménagement est une compétence que les communes doivent considérer comme prioritaire

Au sein de l'ensemble des compétences que les communes, seules ou regroupées, doivent gérer, l'aménagement (et l'urbanisme) constitue une véritable priorité.

Dès lors qu'un PLU est instauré ou significativement révisé, la mise en œuvre d'une réflexion approfondie, de nature anticipative, déterminant un projet à terme de développement, apparaît indispensable. C'est d'ailleurs en ce sens que le législateur a prévu d'incorporer aux PLU la rédaction liminaire d'un Projet d'Aménagement et Développement Durable (PADD).

Exercice souvent décrié, cette étape réflexive est pourtant primordiale. Elle légitime la commune comme échelon de base de l'aménagement du territoire.

Mais il n'est pas toujours aisé pour les communes, surtout les petites et les moyennes, de conceptualiser et de gérer tout ce qui a trait à l'urbanisme et à l'aménagement communal. Deux réponses peuvent être apportées à cette problématique.

D'une part, il est important de considérer que les petites et moyennes communes gagneraient à transférer à l'échelon intercommunal les missions et les tâches relatives à l'urbanisme, surtout si l'EPCI recueillant ces compétences se dote des moyens humains suffisants. C'est là tout l'intérêt de la création à un niveau pertinent d'une ingénierie susceptible par exemple de gérer l'instruction des permis de construire, d'accompagner techniquement et juridiquement les élus, et enfin, d'expertiser les propositions d'aménagement que des promoteurs-aménageurs pourraient soumettre éventuellement à la collectivité.

D'autre part, un recours accru aux dispositifs d'assistance et de conseil en maîtrise d'ouvrage apparaît nécessaire. Ainsi, selon le CESR, c'est principalement au niveau des intercommunalités que l'appel aux dispositifs existants de conseil tels l'ATESAT¹¹ et les CAUE¹² devrait être développé.

Toutefois, l'étroitesse démographique de certaines intercommunalités affaiblit la portée et l'efficacité de ces propositions et induit la question d'un nécessaire redimensionnement à terme de certains EPCI. Néanmoins, il faut rappeler à ce

¹¹ ATESAT : Assistance TEchnique pour des raisons de Solidarité et d'Aménagement du Territoire.

¹² CAUE : Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement.

propos qu'il existe déjà dans le Calvados une dizaine d'EPCI d'urbanisme dont la présence est un témoignage d'évolution des comportements en la matière.

3.3.2. Améliorer significativement l'observation foncière

L'observation des situations et des évolutions foncières est, de l'avis général, à l'heure actuelle insatisfaisante et constitue une véritable carence. Cet état de fait concourt à l'adoption de choix et de solutions inadéquats, faute d'éléments d'appréciation pertinents.

Il ne faut sans doute pas créer de structure nouvelle car d'une manière générale les outils existent. Tout au plus, les communes devraient-elles mieux utiliser les Déclarations d'Intention d'Aliéner (DIA) en n'hésitant pas à établir des zones de préemption. Le Conseil Régional des Notaires devrait sensibiliser plus encore ses ressortissants à alimenter régulièrement le fichier PERVAL. Les collectivités territoriales devraient également profiter de l'opportunité que constitue la possibilité de conclure avec la SAFER des conventions d'observation et de veille foncières. Enfin, et peut-être surtout, l'administration fiscale, les Domaines en particulier, devraient étendre l'accessibilité et la diffusion des informations de nature foncière qu'ils détiennent.

Le projet actuellement soutenu par l'EPFN de mettre en place un dispositif d'observation foncière reposant sur la constitution de données d'information foncières aisément accessibles et consultables, alliant observation fine et observation régionale, reçoit l'approbation du CESR.

3.3.3. Tirer un meilleur parti des structures d'accompagnement et des dispositifs de gestion foncières

Comme cela a déjà été souligné, les collectivités territoriales disposent en Basse-Normandie dans le domaine de la gestion foncière d'une panoplie d'organismes et de structures particulièrement fournie : SAFER, CAUE (3), SEM d'aménagement (dont deux particulièrement significatives), EPFN, AUCAME, services de l'Etat... Un recours plus systématique à l'expertise et aux compétences de ces entités semble être plus que souhaitable.

Il faut insister en particulier sur l'atout considérable que représente la disponibilité sur le territoire bas-normand d'un outil tel l'EPFN. Il est à cet égard souhaitable que les collectivités territoriales des départements de la Manche et de l'Orne recourent plus fréquemment aux compétences de cet organisme.

Si les fonctions d'assistance et de conseil doivent être plus sollicitées et accessibles, le recours à un certain nombre de dispositifs et de procédures favorables à une gestion foncière optimisée doit également être recherché.

On peut ici citer pêle-mêle l'usage des dispositifs de minoration foncière dont l'impact sur les opérations d'habitat à vocation sociale est assurément positif, de même que la plupart des mesures incluses dans la convention d'intervention conclue très récemment entre l'EPFN et le Conseil Régional. C'est le cas aussi du recours aux Zones d'Aménagement Différé (ZAD) qui se révèle être, quand il en est usé avec

discernement, un excellent moyen de contenir la spéculation et donc de se prémunir contre l'augmentation des coûts du foncier. La délimitation de zones de préemption par les communes permet également, au travers des Déclarations d'Intention d'Aliéner (DIA), de parvenir à une connaissance accrue de la situation et surtout des évolutions du foncier dans les secteurs les plus convoités.

3.3.4. Poursuivre la relance de la construction

A priori cette préconisation peut apparaître en contradiction avec la volonté de contenir l'étalement urbain. Elle ne l'est pas si un certain nombre d'orientations sont respectées. En l'occurrence, il est urgent de rompre avec les anciennes pratiques. Il semble d'ailleurs que la tendance soit à instiller d'autres modes et formes d'habitat. Il convient de poursuivre dans ce sens.

Il faut tout d'abord (re)densifier l'habitat, d'autant qu'en Basse-Normandie, les agglomérations ont conservé des espaces constructibles suffisamment dimensionnés. Cela passe entre autres par un essor retrouvé du logement collectif avec des normes, notamment de taille, d'acoustique et d'économies d'énergie, améliorées.

Le développement de l'habitat semi-collectif ou semi-individuel, c'est selon, doté de parcelles de terrain aux dimensions contenues (de l'ordre de 200 à 300 m²), est une autre voie à encourager. De même, il faut éviter de renouveler les errements urbanistiques qui ont consisté, voici peu de temps encore, à créer des zones pour l'habitat, d'autres pour le commerce, d'autres encore pour le tertiaire, cette partition de l'espace générant d'importants flux de déplacements et donc des voiries calibrées en conséquence et consommatrices d'espaces.

3.3.5. Lancer une réflexion générale sur l'aménagement du littoral bas-normand

Indiscutablement mieux préservé que beaucoup d'autres en France, le littoral bas-normand conserve des potentialités de développement.

C'est pourquoi le lancement d'une réflexion régionale réunissant élus, administrations, usagers et associations sur le thème de l'aménagement du littoral bas-normand serait le bienvenu. Pour mieux déterminer les zones susceptibles de connaître un développement maîtrisé et conforme aux qualités environnementales d'ensemble, l'élaboration d'un Schéma Régional d'Aménagement du Littoral (y compris le rétro-littoral), comme proposé dans le SRADT, pourrait être l'aboutissement d'une telle démarche. En tout état de cause, l'authenticité et les qualités environnementales du littoral bas-normand devront être préservées.

Riche d'un territoire non encore soumis à des pressions foncières inexorables, la Basse-Normandie et en particulier ses collectivités communales se doivent d'appréhender la gestion de l'espace de façon raisonnée et raisonnable. Cette

préoccupation fait appel aux notions d'anticipation et de développement durable qu'il importe de prendre en considération préalablement à l'élaboration et à l'accomplissement de tout acte d'aménagement. Il s'agit à la fois d'un enjeu et d'un défi d'autant plus difficiles à relever qu'aucun document prédictif de portée régionale, et en particulier l'actuel projet de SRADT, ne détermine quels types d'équipements majeurs la Basse-Normandie et ses territoires se devront d'accueillir dans la prochaine décennie.

A ce propos, et même si cette observation peut être interprétée comme plutôt critique à l'égard de la décentralisation, il convient de reconnaître que l'aménagement du territoire, au moins sous l'angle de l'urbanisme, présente à l'heure actuelle une image assez décousue où la somme des intérêts communaux particuliers l'emporte souvent sur l'intérêt général. C'est pourquoi le CESR souhaite vivement que les SCOT jouent pleinement leur rôle, d'une part, en déterminant les niveaux d'équilibres opportuns entre les différents types de développements (urbain, économique, agricole, environnementaux...) et les stratégies globales d'aménagement, d'autre part, en entrant en vigueur le plus rapidement possible, et enfin, en voyant leurs orientations respectées par les communes. Par ailleurs, il conviendrait que l'Etat puisse exercer en la matière des prérogatives de médiation et d'arbitrage.

Par ailleurs, au terme de cet avis, le CESR voudrait insister sur trois suggestions déjà évoquées préalablement. D'une part, il semble indispensable de doter le littoral bas-normand d'un schéma régional au sein duquel les questions d'aménagement et de préservation seraient traitées à parité. D'autre part, il importe également de conserver un potentiel agricole et conchylicole suffisant pour faire face aux enjeux futurs de production de denrées à vocation alimentaires ou énergétiques.

Enfin, pour anticiper certaines évolutions très probables telles le renchérissement de l'énergie et la lutte contre l'effet de serre, il ne faudra pas hésiter à promouvoir des pratiques innovantes et économes en matière de logement, d'infrastructures et également de déplacements pour faire notamment en sorte que la (re)densification des espaces urbains ne soit pas vécue par les habitants concernés comme une contrainte.

Le Président,

Maurice DROULIN