

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

**RAPPORT**

**présenté au Conseil Economique et Social Régional de Basse-Normandie**

**par Jean-Pierre CALLE**

**Mai 2007**

## **REMERCIEMENTS**

Monsieur Jean-Pierre CALLE, Rapporteur, ainsi que le Groupe de Travail, remercient Monsieur François AUBRY, Chargé d'Etudes, pour sa contribution à l'élaboration et à la rédaction de cette étude.

# SOMMAIRE

INTRODUCTION .....	3
CHAPITRE I - L'AMENAGEMENT FONCIER : ELEMENTS GENERAUX D'INFORMATION SUR SES ACTEURS, SON CADRE JURIDIQUE ET LES OUTILS D'INTERVENTION.....	7
1.1. LE CADRE JURIDIQUE CONCERNANT L'URBANISME ET L'AMENAGEMENT .....	7
1.2. LES ACTEURS ET OPERATEURS DE L'AMENAGEMENT .....	9
1.2.1. LES ACTEURS DE L'AMENAGEMENT .....	9
1.2.2. LES OPERATEURS DE L'AMENAGEMENT .....	10
1.3. DISPOSITIFS JURIDIQUES ET OUTILS DE L'AMENAGEMENT FONCIER .....	13
1.3.1. DES OUTILS REpondant A DES PROBLEMATIQUES D'AMENAGEMENT VARIEES .....	15
1.3.2. LES OUTILS JURIDIQUES D'INTERVENTION FONCIERE .....	16
1.3.3. DES OUTILS JURIDIQUES DE REGULATION DES MARCHES FONCIERS URBAINS ET RURAUX .....	20
1.3.4. LES OUTILS JURIDIQUES DE PRODUCTION D'ESPACES ET D'EQUIPEMENTS PUBLICS .....	23
1.4. LE CAS PARTICULIER DES ESPACES NATURELS .....	24
1.4.1. LES INVENTAIRES PATRIMONIAUX .....	24
1.4.2. LES PROTECTIONS AU TITRE D'UN TEXTE EUROPEEN OU INTERNATIONAL .....	24
1.4.3. LES PROTECTIONS CONVENTIONNELLES .....	25
1.4.4. LES PROTECTIONS LEGISLATIVES DIRECTES .....	25
1.4.5. LES PROTECTIONS PAR LA MAITRISE FONCIERE .....	25
1.4.6. LES PROTECTIONS REGLEMENTAIRES .....	25
CHAPITRE II - CARACTERISATION DE L'AMENAGEMENT ET DU MARCHE FONCIERS EN BASSE-NORMANDIE .....	27
2.1. DISPOSITIFS ET DOCUMENTS D'URBANISME MIS EN ŒUVRE EN BASSE-NORMANDIE .....	27
2.1.1. LA DIRECTIVE TERRITORIALE D'AMENAGEMENT (DTA) DE L'ESTUAIRE DE LA SEINE .....	27
2.1.2. LES SCHEMAS DE COHERENCE TERRITORIALE (SCOT) EN BASSE-NORMANDIE .....	28
2.1.3. LES DOCUMENTS D'URBANISME DES COMMUNES EN BASSE-NORMANDIE .....	30
2.1.4. LA PRATIQUE DU DROIT DE PREEMPTION URBAIN PAR LES COMMUNES EN BASSE-NORMANDIE .....	33
2.1.5. LE RECOURS AU REMEMBREMENT EN BASSE-NORMANDIE .....	33
2.1.6. LES PRINCIPALES MESURES DE PRESERVATION ET DE PROTECTION DES ESPACES NATURELS MISES EN ŒUVRE EN BASSE-NORMANDIE .....	34
2.2. LES PRINCIPAUX OPERATEURS DE L'AMENAGEMENT EN BASSE-NORMANDIE .....	35
2.2.1. LA SAFER DE BASSE-NORMANDIE .....	35
2.2.2. L'ETABLISSEMENT PUBLIC FONCIER DE NORMANDIE (EPFN) .....	36
2.2.3. LES SOCIETES D'ECONOMIE MIXTE SPECIALISEES DANS L'AMENAGEMENT ET LE DEVELOPPEMENT URBAIN EN BASSE-NORMANDIE .....	38
2.2.4. L'AGENCE D'ETUDES ET D'URBANISME DE CAEN METROPOLE (AUCAME) .....	39
2.3. SITUATION ET EVOLUTION DU MARCHE FONCIER EN BASSE-NORMANDIE .....	40
2.3.1. L'OBSERVATION DES MARCHES FONCIERS EN BASSE-NORMANDIE .....	41
2.3.2. UNE PRESSION FONCIERE INEGALEMENT REPARTIE SUR LE TERRITOIRE REGIONAL .....	42
2.3.2.1. LE MARCHE FONCIER DE L'ESPACE RURAL BAS-NORMAND .....	42
2.3.2.2. LE MARCHE FONCIER DE L'ESPACE LITTORAL .....	47
2.3.2.3. LE MARCHE DE L'HABITAT EN BASSE-NORMANDIE .....	48
2.3.2.4. LA CONSOMMATION D'ESPACES IMPUTABLE A LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS .....	52
2.3.2.5. CONSEQUENCES ET ENJEUX SUSCITES PAR LA PRESSION FONCIERE EN BASSE-NORMANDIE .....	56
2.3.2.5.1. Les conséquences au plan rural .....	57
2.3.2.5.2. Les conséquences au plan urbain .....	58
CHAPITRE III - UNE POLITIQUE FONCIERE PERFECTIBLE .....	61
3.1. UNE SITUATION FONCIERE REGIONALE CONTRASTEE .....	63
3.2. DES RAISONS DEMOGRAPHIQUES ET SOCIOLOGIQUES AUX PROBLEMATIQUES FONCIERES .....	67
3.2.1. LES RAISONS DEMOGRAPHIQUES .....	67
3.2.2. LES RAISONS SOCIOLOGIQUES .....	68
3.2.2.1. LE GOUT POUR LE LOGEMENT INDIVIDUEL .....	68
3.2.2.2. LA CROISSANCE ET L'ATTIRANCE POUR LES AGGLOMERATIONS .....	69
3.2.2.3. L'IMPACT DE LA DECOHABITATION .....	70
3.2.2.4. DES FAMILLES PLUS PETITES EN QUETE D'ESPACE .....	71

3.2.2.5.	DES NECESSITES DE TRANSPORTS INDUISANT UNE CROISSANCE DES INFRASTRUCTURES DE COMMUNICATION.....	71
3.2.2.6.	LE RESIDENTIALISME SECONDAIRE.....	72
3.2.2.7.	L'ATTRAIT POUR LE LITTORAL .....	73
3.2.2.8.	LES EFFETS PERVERS DE CERTAINS DISPOSITIFS FISCAUX.....	74
3.3.	LES RAISONS DE NATURE INSTITUTIONNELLE ET TECHNIQUE AUX PROBLEMES DE MAITRISE FONCIERE .....	74
3.3.1.	UNE SOMME DE DISPOSITIFS ET DE STRUCTURES COUVRANT L'ENSEMBLE DES BESOINS .....	75
3.3.2.	UNE ANTICIPATION DEFAILLANTE DES ENJEUX FONCIERS.....	76
3.3.3.	UN DEFICIT D'OBSERVATION FONCIERE .....	78
3.3.4.	UNE INSECURITE JURIDIQUE CROISSANTE.....	79
3.3.5.	L'ECHELON COMMUNAL EST-IL VRAIMENT ADAPTE A LA GESTION DU FONCIER ? .....	81
3.3.6.	UN DEFICIT DE CONSEIL ET D'ASSISTANCE AUX COLLECTIVITES ? .....	82
3.3.7.	UNE FISCALITE FONCIERE INADAPTEE .....	84
3.3.8.	LES EFFETS PERVERS DU RALENTISSEMENT DURABLE DE LA PRODUCTION DE LOGEMENTS .....	84
3.4.	ORIENTATIONS ET PRECONISATIONS AU SERVICE D'UNE AMELIORATION DE LA POLITIQUE ET DE LA MAITRISE FONCIERES EN BASSE-NORMANDIE .....	85
3.4.1.	LA NECESSITE PREALABLE POUR LES COMMUNES DE SE DOTER D'UN PROJET GLOBAL DE DEVELOPPEMENT.....	86
3.4.2.	AMELIORER SIGNIFICATIVEMENT L'OBSERVATION FONCIERE .....	88
3.4.3.	TIRER UN MEILLEUR PARTI DES STRUCTURES D'ACCOMPAGNEMENT ET DES DISPOSITIFS DE GESTION FONCIERE.....	89
3.4.4.	POURSUIVRE LA RELANCE DE LA CONSTRUCTION .....	90
3.4.5.	DONNER PLUS DE CONSISTANCE A LA NOTION DE DEVELOPPEMENT DURABLE .....	91
3.4.6.	LANCER UNE REFLEXION GENERALE SUR L'AMENAGEMENT DU LITTORAL BAS-NORMAND .....	92
3.4.7.	ENVISAGER DE NOUVELLES PRATIQUES EN MATIERE DE DEPLACEMENTS ET D'URBANISME .....	92
ANNEXE.....		95

## INTRODUCTION

La question foncière est au cœur de la plupart des préoccupations actuelles de nos sociétés. Qu'il s'agisse de développement économique, de production agricole, de création d'infrastructures, de logement, de préservation des espaces naturels et des littoraux..., elle constitue un passage obligé pour mener à bien tout projet ayant trait d'une manière générale à l'urbanisation et au développement.

C'est également un domaine d'une grande complexité qui mêle intérêt général et particulier, allant parfois jusqu'à les opposer, application et interprétation de procédures et de textes juridiques singulièrement denses, conflits d'usages, anticipation, gestion des deniers publics et des budgets des ménages.

De surcroît, il s'agit d'un secteur en proie à une situation et à des évolutions particulièrement préoccupantes :

- besoins toujours considérables en matière de logements, d'infrastructures économiques et de communication ;
- phénomènes d'étalement urbain générateurs d'une consommation certainement exagérée d'espaces ruraux et agricoles, évaluée en France à environ 60 000 ha par an, soit l'équivalent de la superficie d'un département en une décennie ;
- niveaux de prix du foncier et de l'immobilier très élevés et toujours en augmentation (à la date de rédaction de ce document) ;
- altération des paysages.

Parmi cet ensemble de problématiques, deux retiennent plus particulièrement l'attention : d'une part, l'étalement urbain et son corollaire la réduction globale des espaces ruraux, à l'évidence trop élevée, et d'autre part, le coût aujourd'hui exorbitant du foncier en certains secteurs du territoire, ce facteur se répercutant sur l'accès au logement et plus largement sur les finances publiques et des ménages.

Pour toutes ces raisons, plus qu'une question, la maîtrise du foncier constitue une problématique qui se pose de façon récurrente et qui s'inscrit comme préalable à tous les projets qu'un particulier, qu'une entreprise ou qu'une collectivité veulent entreprendre.

Ces différentes approches expliquent pourquoi la maîtrise du foncier par les collectivités territoriales requiert une attention exemplaire tant dans la gestion du quotidien que du futur. Il est en effet nécessaire de gérer l'équilibre foncier d'un territoire, de l'anticiper même, pour éviter tout aménagement inadéquat susceptible d'être dommageable à terme.

La Basse-Normandie n'échappe pas à ces difficultés. Les prix du terrain et de l'immobilier y ont en effet connu une croissance continue pour atteindre des niveaux qui, s'ils se situent un peu en deçà des moyennes nationales, demeurent élevés. La consommation d'espaces ruraux y est également considérable, favorisée à la fois par une grande disponibilité en terrains et par un goût immodéré pour l'habitat individuel. En outre, la présence d'un littoral étendu (475 km) renforce ces phénomènes tant l'attrait des bas-normands et des résidents secondaires (franciliens et britanniques surtout) pour cette portion du territoire régional est grand. Le logement est aussi affecté par cette situation de cherté du foncier entraînant, in fine, les ménages, en particulier de jeunes, dans des dépenses élevées, soit en terme de loyer, soit de remboursement d'emprunt, dépenses dont le poids est parfois générateur de difficultés bien sûr financières mais aussi familiales. De plus, l'importance de la consommation d'espaces altère, en Basse-Normandie comme ailleurs, le potentiel productif de l'agriculture ainsi que la qualité des paysages.

Enfin, sans qu'il soit bien évident de discerner les causes des conséquences, l'étalement urbain est à la fois un facteur et une résultante du développement continu des infrastructures de communication, notamment routières.

Intimement liée aux dynamiques de développement et plus particulièrement d'urbanisation, la question de la maîtrise foncière présente donc une réelle acuité pour les pouvoirs publics et ce d'autant plus qu'aux préoccupations quotidiennes s'ajoute en la matière un véritable devoir d'anticipation correspondant à une exigence de développement durable. A ce propos, il faut rappeler que le principe de la maîtrise foncière est inscrit dans la loi et en particulier dans l'article 110 du code de l'urbanisme : *"Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages ainsi que la sécurité et la salubrité publique et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales, et de rationaliser la demande de déplacements, les collectivités publiques harmonisent dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace"*.

Il s'agit par ailleurs d'une problématique qui échappe pour l'essentiel aux grandes collectivités territoriales que sont les Régions et les Départements. Elle relève principalement des communes et, plus rarement, de leurs groupements (communautés de communes, d'agglomération...). Il s'en suit une forme de parcellisation des responsabilités dans l'aménagement foncier et plus largement du territoire qui n'est pas sans produire des inconvénients malgré les possibilités de mise en cohérence globale offertes par certaines procédures de type Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) et par l'instauration des Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT).

L'ensemble de ces constats et observations est donc intimement lié aux préoccupations d'aménagement du territoire et de développement durable. Dès lors, il était légitime que le CESR s'empare de cette question et en fasse l'un de ses thèmes de réflexions.

A cet égard, le rapport du CESR repose sur une triple approche. Les deux premières parties du document sont à la fois didactiques et descriptives. En l'occurrence, la première traite du corpus réglementaire et législatif, et des dispositifs propres à la maîtrise foncière, ceci afin d'en démontrer l'étendue et la complexité relative. La deuxième partie fait le point de la situation observable en Basse-Normandie en termes d'acteurs et d'usage des dispositifs de gestion du foncier (Schéma de Cohérence Territoriale, Plans Locaux d'Urbanisme...). Les niveaux de prix du foncier et de l'immobilier ainsi que leurs évolutions récentes viennent conclure cette présentation synthétique de la situation régionale.

La troisième et dernière partie, de nature analytique cette fois, a pour objectif de déterminer les éventuels dysfonctionnements, carences et insuffisances ainsi que les tenants sociologiques qui peuvent affecter la gestion de la question foncière en Basse-Normandie. Cette approche finale, nécessairement critique, se veut également constructive et pragmatique. Elle contient donc des orientations et des préconisations dont la finalité est d'améliorer la gestion foncière au plan régional afin de parvenir à terme à une maîtrise foncière s'inscrivant dans une logique de développement durable.



## CHAPITRE I

### L'AMENAGEMENT FONCIER : ELEMENTS GENERAUX D'INFORMATION SUR SES ACTEURS, SON CADRE JURIDIQUE ET LES OUTILS D'INTERVENTION

Il est difficile sinon impossible d'aborder le thème de la maîtrise foncière sans évoquer ni rappeler, même succinctement, différents éléments formels d'information indispensables à la compréhension de cette problématique.

Si la question foncière procède pour partie de nécessités économiques, d'évolutions sociétales et comportementales (le goût pour le littoral, l'attrait de la ville, l'intérêt pour le logement individuel...), elle relève également d'un corpus juridique particulièrement fourni donnant à un certain nombre d'acteurs et d'opérateurs les moyens d'action en ce domaine pour parvenir, autant que faire se peut, à une certaine maîtrise foncière.

C'est pourquoi ce premier chapitre sera de nature didactique, évoquant successivement le cadre juridique de l'aménagement, ses acteurs et ses opérateurs, les outils d'intervention (PLU, droit de préemption, SCOT...) et s'achevant sur le cas particulier des espaces naturels.

#### 1.1. LE CADRE JURIDIQUE CONCERNANT L'URBANISME ET L'AMENAGEMENT

Le dispositif législatif et réglementaire concernant l'urbanisme et l'aménagement foncier se révèle particulièrement étoffé et cette abondance de textes traduit bien le caractère transversal et l'acuité permanente de ces thèmes pour les pouvoirs publics. Il faut aussi souligner que la réglementation relative à l'usage des sols et à l'urbanisme est d'essence essentiellement nationale à l'exception de certaines dispositions d'origine communautaire à caractère notamment environnemental, Natura 2 000 en étant l'archétype. A cet égard, il convient de rappeler que cette démarche est globale et qu'elle repose sur un certain nombre de directives européennes ("oiseaux" de 1979, "habitats" de 1992) donnant lieu concrètement à la mise en oeuvre d'instruments de protection<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> L'ordonnance du 11 avril 2001 achève la transposition en droit français et donne un cadre juridique à la gestion des sites Natura 2 000. Ce texte est intégré au code de l'environnement.

La présentation chronologique suivante des principaux textes en vigueur ou ayant eu une incidence notable sur l'urbanisme et l'aménagement foncier ne prétend pas l'exhaustivité. Elle a pour seul but d'opérer un rappel synthétique.

- 1960** - Loi d'orientation agricole créant les Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Équipement Rural (SAFER)<sup>2</sup>.
- 1962** - Institution des Zones d'Aménagement Différé (ZAD)<sup>2</sup>.
- 1967** - Loi d'orientation foncière relative, entre autres, au Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU), au Plan d'Occupation des Sols (POS), au Plan d'Aménagement de Zones (PAZ)...<sup>2</sup>.
- 1975** - Création du Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres
  - Loi d'orientation foncière modifiant, entre autres, les droits de préemption en créant de nouvelles zones de préemption (Zones d'Intervention Foncière - ZIF)<sup>2</sup>.
- 1985** - Loi mettant en place le Droit de Préemption Urbain (DPU)<sup>2</sup> en remplacement des ZIF.
  - Circulaire instituant les Programmes Locaux de l'Habitat (PLH)<sup>2</sup>.
- 1986** - Loi relative à l'aménagement, à la protection et à la mise en valeur du littoral
- 1991** - Loi d'orientation sur la ville renforçant l'exercice du droit de préemption et ouvrant la possibilité de créer des établissements publics fonciers.
- 1995** - Loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire instituant, entre autres, les Directives Territoriales d'Aménagement (DTA)<sup>2</sup>.
- 1999** - Loi d'orientation agricole autorisant la création des Zones Agricoles Protégées (ZAP)<sup>2</sup>.
- 2000** - Loi solidarité et renouvellement urbain instituant, entre autres, les Plans Locaux d'Urbanisation (PLU), les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT)<sup>2</sup>... autorisant une prise en compte plus globale et cohérente d'enjeux jusque là envisagés de façon sectorielle.
- 2003** - Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine portant création de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU).
  - Loi urbanisme et habitat
- 2005** - Loi relative au développement des territoires ruraux.
- 2006** - Loi ENL (Engagement National pour le Logement) comportant un certain nombre de mesures ayant trait au foncier et au logement.

---

<sup>2</sup> Le contenu de ces outils et de ces dispositifs d'aménagement sera évoqué plus loin dans ce document.

## 1.2. LES ACTEURS ET OPERATEURS DE L'AMENAGEMENT

Compte tenu de son caractère incontournable et transversal - ne dit-on pas que le foncier est au cœur de toutes les politiques -, la question foncière intéresse et réunit un grand nombre d'acteurs. Ces derniers (collectivités publiques, établissements publics...), à raison de la possession d'un territoire ou d'un patrimoine foncier et/ou immobilier, gèrent eux-mêmes ce patrimoine ou en confie la responsabilité à un opérateur (SAFER, Conservatoire du littoral, établissement public foncier...).

Dans le cadre de ce rapport d'information, une énumération condensée de ces acteurs sera réalisée. En revanche, l'accent sera mis sur les opérateurs qui sont, en quelque sorte, les spécialistes et les "bras armés" des collectivités publiques, du fait de leurs compétences en ce domaine.

### 1.2.1. LES ACTEURS DE L'AMENAGEMENT

Au premier rang des acteurs de l'aménagement foncier, il faut mentionner **les communes et/ou leurs regroupements**. Il s'agit de l'échelon le plus souvent concerné ou associé à la gestion et à la résolution des questions foncières. Les **départements** exercent également des compétences en matière d'intervention foncière touchant par exemple aux espaces naturels sensibles, à l'aménagement rural, aux infrastructures de transport. **Les Régions**, quant à elles, possèdent une compétence globale en matière d'aménagement du territoire et de planification. Elles élaborent par exemple un Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire (SRADT) qui opère une définition des principaux objectifs relatifs à la localisation des grands équipements.

Il faut ici insister sur le rôle clé que jouent en matière d'aménagement, et donc de maîtrise foncière, les collectivités territoriales et en particulier les communes et/ou leurs regroupements. Elles seules sont en mesure d'anticiper les besoins fonciers que leurs orientations de développement nécessitent dans des domaines aussi variés que l'économie, les infrastructures, l'habitat et l'environnement... Elles disposent d'un ensemble d'outils d'intervention particulièrement fourni pouvant notamment influencer sur la valeur des sols et la valeur des échanges fonciers.

Au niveau de l'**Etat**, plusieurs **grands ministères** contribuent en fonction de leurs besoins à la constitution de réserves foncières : celui de l'agriculture avec en particulier l'Office National des Forêts (ONF), attributaire de forêts domaniales, celui de l'équipement dont trois directions (routes, urbanisme, aviation civile) gèrent un patrimoine foncier important, celui de la défense doté d'importants actifs immobiliers.

Il faut aussi évoquer quelques **grands établissements publics** tels Réseau Ferré de France (RFF), Voies Navigables de France (VNF) mais aussi les ports autonomes, EDF, GDF, Aéroports de Paris... disposant d'importantes réserves foncières, auxquels il faut ajouter les sociétés autoroutières qui, bien que privées, peuvent disposer du droit d'expropriation suite à déclaration d'utilité publique.

Enfin, l'ensemble des organismes **HLM** (publics ou privés) doit être associé à ce recensement des acteurs.

Parallèlement à ces acteurs publics, interviennent des acteurs du secteur privé tels :

- **l'Union d'Economie Sociale du Logement (UESL)** qui pilote au niveau national le 1 % logement<sup>3</sup>,
- **la Fédération Nationale des Promoteurs-Constructeurs (FNPC)**,
- **le Syndicat National des Aménageurs-Lotisseurs (SNAL)**,
- **l'Union Nationale des Constructeurs de Maisons Individuelles (UNCMI)**.

## 1.2.2. LES OPERATEURS DE L'AMENAGEMENT

Il s'agit d'organismes spécialisés dans la gestion des questions foncières et qui mettent à disposition, le plus souvent des collectivités publiques, leurs compétences et leur savoir-faire. Sans prétendre à l'exhaustivité, ce rapport d'information procédera à la description, brève, de six d'entre eux, en l'occurrence, la SAFER, les établissements publics fonciers d'Etat, les établissements fonciers locaux, le Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres, les Associations Départementales pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles (ADASEA) et la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC).

### ***Les Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Équipement Rural (SAFER)***

Créées par la Loi d'Orientation Agricole de 1960, au nombre de 26 en métropole, ce sont des sociétés anonymes ayant pour mission d'améliorer les structures foncières par l'installation ou le maintien d'exploitants agricoles ou forestiers, par la mise en valeur des sols et, par l'aménagement et le remaniement parcellaires. Globalement, leur but est de contribuer au maintien d'une agriculture dynamique avec des structures adaptées aux exigences économiques.

Dotées depuis 1962 de la faculté d'user d'un droit de préemption, elles peuvent aussi réorienter les terres, bâtiments ou exploitations vers des usages non agricoles en vue de favoriser le développement rural ainsi que la protection de la nature et de l'environnement.

Leur expérience sur le marché foncier agricole leur a valu d'être sollicitées pour faciliter la réalisation d'autres opérations s'inscrivant dans une gestion multifonctionnelle de l'espace agricole et forestier : création de zones artisanales, protection des captages d'eau potable, constitution de réserves foncières à l'occasion de la création de grands ouvrages de communication.

Par ailleurs, du fait de leur statut de société anonyme, les SAFER présentent une réactivité supérieure aux établissements publics œuvrant dans le même domaine d'activité et soumis à des règles de fonctionnement plus coercitives, entraînant de ce fait une certaine pesanteur. En contrepartie de leur statut privé,

---

<sup>3</sup> Versé par 170 000 entreprises représentant 11 millions de salariés, le 1 % logement est une cotisation sociale redistribuée par les organismes collecteurs (Collecteurs Interprofessionnels du Logement - CIL - et les Chambres de Commerce et d'Industrie - CCI).

elles ne bénéficient que d'un montant limité d'aides publiques. Leurs ressources proviennent essentiellement de la rétribution de leurs prestations.

La Loi relative au développement des territoires ruraux précise que, dans le cadre de la protection et de la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains, les Départements peuvent confier aux SAFER leur droit de préemption (en dehors des zones d'espaces naturels sensibles).

### ***Les établissements publics fonciers d'Etat***

Ce sont des Etablissements Publics à caractère Industriel et Commercial (EPIC) dotés d'une double compétence qui recouvre les opérations foncières et les opérations d'aménagement. Leurs ressources sont constituées de subventions de l'Etat et des collectivités territoriales et du produit de la Taxe Spéciale d'Equipement.

Certains de ces établissements n'ont exercé qu'une vocation d'aménagement (Euroméditerranée, Plaine de France...). D'autres ont réalisé des interventions foncières en particulier à l'échelle (inter) régionale ou interdépartementale (Basse Seine devenu depuis de Normandie, Nord-Pas-de-Calais...).

Ils remplissent essentiellement trois missions :

- conseil, ingénierie et expertise auprès des collectivités territoriales par la réalisation d'études préalables aux acquisitions foncières ;
- acquisition de terrains (expropriation, préemption) qu'ils cèdent ensuite aux collectivités ;
- opérations de remise en état des sites afin de leur donner une valeur d'usage des biens.

Ce n'est en principe qu'à titre exceptionnel que ces établissements peuvent mener des opérations d'aménagement.

### ***Les établissements publics fonciers locaux***

Ne nécessitant pas un passage en Conseil d'Etat, la création des établissements publics fonciers locaux, bien que plus aisée, n'a rencontré depuis sa création (Loi d'Orientation pour la Ville de 1991 et Loi SRU de 2000) qu'un succès mitigé. Ils seraient à l'heure actuelle<sup>4</sup> au nombre de 6.

La compétence de ces établissements créés sur décision du représentant de l'Etat dans le département est circonscrite à des actions de portage à long et moyen termes. Ce sont des EPIC destinés à réaliser toute acquisition foncière ou immobilière en vue de la constitution de réserves, pour leur propre compte ou pour celui d'une personne publique.

### ***Les Sociétés d'Economie Mixte (SEM) d'aménagement***

Les communes, les Départements et les Régions peuvent créer des sociétés d'économie mixte qui les associent à une ou plusieurs personnes privées ou publiques pour réaliser des opérations d'aménagement.

---

<sup>4</sup> En 2004.

Il s'agit de sociétés anonymes régies par la loi du 7 juillet 1983 modifiées par la loi du 2 janvier 2002. La SEM est dite locale par distinction à la SEM d'Etat constituée entre l'Etat et les actionnaires privés auxquels peuvent se joindre des collectivités territoriales (à participation minoritaire).

Les SEM offrent en général des réponses efficaces au portage pré-opérationnel mais elles ne bénéficient pas, hors concession d'aménagement, des avantages des structures de droit public : exemption de droits de mutation et de l'impôt sur les sociétés.

Les SEM d'aménagement œuvrent notamment en faveur de l'aménagement de parcs d'activités, d'équipements structurants, de traitement de friches industrielles, d'opérations de renouvellement urbain, de la réalisation d'études urbaines et économiques...

A l'instigation de l'Union Européenne, elles voient leur mode de fonctionnement évoluer dans le sens d'une dissociation de leurs fonctions de conception et d'aménagement, et d'une responsabilité financière accrue.

### ***Le Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres***

C'est un établissement public à caractère administratif créé par la loi du 10 juillet 1975 dont la mission est de mener, en partenariat avec les collectivités territoriales, une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral et de maintien des sites naturels et de l'équilibre écologique, par l'acquisition de sites fragiles et menacés, en vue de leur protection définitive.

Sa compétence d'intervention a été étendue par la Loi "Démocratie de proximité" du 27 février 2002 au domaine public maritime (attribution par convention d'une partie du DPM).

Il procède à des acquisitions, généralement par voie amiable, mais aussi par voie de préemption au titre des espaces naturels sensibles, ou encore, exceptionnellement, par voie d'expropriation.

Ses ressources proviennent du ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, des collectivités locales, du mécénat, de dons et legs et de l'Union Européenne.

Au 15 juillet 2005, les superficies acquises par le Conservatoire en métropole étaient de 86 000 ha relevant de 746 sites et de 300 grands ensembles naturels. L'étendue de ses acquisitions porte sur la préservation de 10 % des côtes de métropoles, soit 860 km.

### ***Les Associations Départementales pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles (ADASEA)***

Les ADASEA sont des associations Loi 1901 qui ont passé avec le Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles (CNASEA), établissement public rattaché au ministère chargé de l'agriculture, une convention pour la mise en œuvre à l'échelon du département des actions agricoles dont cet établissement est chargé au niveau national. Ainsi, les ADASEA intervenaient pour

les Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE) désormais remplacés par les Contrats d'Agriculture Durable (CAD). Les ADASEA proposent leurs compétences pour les questions relatives à l'installation des jeunes, la modernisation des exploitations, le boisement des terres agricoles, les mesures agro-environnementales...

### ***La Caisse des Dépôts et Consignations (CDC)***

La Caisse des Dépôts et Consignations peut intervenir sur le financement des actions foncières dans le cadre de trois programmes : le financement du logement social, le renouvellement urbain et l'aménagement et le développement du territoire. Les objectifs qu'elle vise consistent à favoriser la préparation et le montage d'opérations d'aménagement répondant à certains critères d'éligibilité. Elle peut également chercher à faciliter le montage de projets urbains dans les zones défavorisées. Dans ces deux cas, les enjeux fonciers peuvent constituer une contrainte que les financements de la CDC chercheront à lever.

## **1.3. DISPOSITIFS JURIDIQUES ET OUTILS DE L'AMENAGEMENT FONCIER**

Jusque dans les années 1970, la politique foncière menée par l'Etat et les collectivités locales pouvait se satisfaire de stratégies d'aménagement et d'anticipation peu élaborées, d'autant que les besoins en espaces étaient énormes et que la constitution de réserves foncières massives était rendue possible par le bas prix des terrains (rognés sur l'espace rural) et par un portage financier indolore du fait de la forte inflation.

A la fin des années 1970, cet âge d'or a pris fin en raison du renchérissement des terrains, consacré par le juge, par la survenance de taux d'intérêt réels nettement positifs et enfin par le changement de nature des opérations d'aménagement, donnant aux aspects qualitatifs et à l'anticipation une importance nouvelle.

Le fait de mêler dans une même opération ou dans des opérations juxtaposées des enjeux sectoriels (habitat, transports, activités, services publics, commerce...) sous la forme d'un projet intégré de renouvellement qualitatif de la ville, économe en espace, a donc nécessité l'élaboration et la mise en œuvre d'outils d'intervention et de régulation de plus en plus nombreux et complexes se déclinant en modes d'action adaptés aux projets poursuivis.

Il faut ajouter que la survenance des lois de décentralisation a donné aux collectivités des pouvoirs nouveaux et des obligations de partenariat non seulement entre elles mais en prenant en compte les aspirations de la société civile et du monde économique.

Ainsi, depuis une trentaine d'années, l'Etat a renforcé et densifié l'arsenal juridique mis à disposition de ses services et des collectivités pour mieux adapter l'aménagement foncier aux nouvelles exigences d'un développement plus cohérent et moins consommateur d'espaces.

Logiquement les outils juridiques, techniques, fiscaux, financiers et contractuels mis à la disposition des aménageurs et des opérateurs ont été de plus en plus nombreux permettant la mise en œuvre de stratégies publiques sectorisées et territorialisées, autorisant une régulation des marchés fonciers urbains et ruraux et favorisant la production d'espaces et d'équipements publics.

Néanmoins, ce renforcement de l'arsenal juridique n'a pas complètement produit les effets escomptés en termes de cohérence du développement et de consommation mesurée de l'espace rural. Il faut voir dans ce semi-échec le résultat d'un mouvement de décentralisation n'ayant sans doute pas tiré toutes les conséquences en termes d'évolution des compétences communales et surtout inter-communales.

Objectifs Outils	Les leviers de l'intervention publique foncière			
	L'approche patrimoniale globale du foncier	Les stratégies publiques sectorisées et territorialisées	La régulation des marchés fonciers (urbains, ruraux)	La production d'espaces et d'équipements publics
<b>Les outils juridiques</b>	Droit du sol, servitudes d'utilité publique, documents de planification et d'urbanisme	DTA, SCOT, PDU, PLH, PLU	DPU, ZAD, emplacements réservés, périmètres restreints, droit de préemption SAFER, ENS, remembrement	ZAC, lotissement communal, DUP, expropriation
<b>Les outils techniques</b>	Observatoires, outils de suivi et d'évaluation	Opérateurs fonciers (EDF, SAFER...), Conservatoire du littoral, Agence des espaces verts d'Ile-de-France, aménageurs (SEM...), outils de suivi et d'évaluation	Observatoire et opérateurs fonciers (EPF, SAFER, AFL...)	Régie des collectivités territoriales et/ou opérateurs fonciers et concessionnaires
<b>Les outils fiscaux et financiers</b>	Fiscalité locale et fonds propres des collectivités territoriales	Participation des organismes publics (EPF...), subventions (Europe, Etat, régions, départements), prêts (CDC...)	Fiscalité immobilière, de l'urbanisme	Fonds dédiés par les collectivités territoriales aux projets + subventions publiques
<b>Les outils contractuels</b>	Contrat d'agriculture durable, négociation avec les aménageurs et promoteurs	Contrat de projet, contrats de pays et d'agglomération, contrat leader +, objectif 2..., ZUS, ORU, GPV...	Technique des baux, échange foncier (remembrement foncier...)	Bail emphytéotique, bail à construction

Tableau n° 1 : Document tiré d'une parution du Ministère de l'Équipement : politiques foncières locales ; prendre en compte le foncier dans le projet de territoire - Mars 2004

NDLR : Les acronymes contenus dans ce tableau sont explicités au fur et à mesure de leur citation dans le document.

Le tableau synoptique n° 1, situé en page précédente, donne un aperçu de cet ensemble de leviers indissociables de l'intervention publique foncière. Il n'est pas question dans ce document d'opérer une description et un examen détaillés de l'ensemble de ces dispositifs ; une attention plus particulière sera portée aux outils juridiques et techniques autorisant des stratégies publiques territorialisées et une régulation des marchés fonciers (cases grisées du synoptique).

### **1.3.1. DES OUTILS REpondant A DES PROBLEMATIQUES D'AMENAGEMENT VARIEES**

Ces différents dispositifs et outils permettent aux pouvoirs publics d'intervenir dans divers champs thématiques : habitat, économie, transports, aménagement urbain, espaces naturels... et témoignent donc des multiples facettes de la question foncière.

Ainsi, les dispositifs de l'aménagement foncier concernent principalement cinq domaines :

- le développement et le renouvellement de l'habitat ;
- le maintien et le développement des activités économiques ;
- le maintien et le développement des activités agricoles ;
- la préservation et la valorisation en espaces et milieux naturels ;
- le développement des infrastructures de transport.

**Le développement et le renouvellement de l'habitat** ne se limitent pas à l'acquisition de nouveaux terrains à bâtir. Les opérations de requalification et de renouvellement urbains dans les quartiers d'habitat social se heurtent souvent à des difficultés de mobilisation et de gestion du foncier et exigent donc l'intervention d'opérateurs spécifiques voire la mise en place d'une ingénierie appropriée.

Il faut également citer les opérations d'extension urbaine qui, pour éviter tout développement diffus et dispersé, toute ségrégation spatiale, nécessitent elles aussi la constitution de réserves foncières, la prise en compte partielle ou totale du coût du foncier affecté au logement social et au besoin le portage du foncier.

**Le maintien et le développement des activités économiques**, qui constituent des préoccupations majeures pour la plupart des collectivités territoriales, passent par la constitution de réserves foncières et la reprise d'espaces communs dans des zones d'activités existantes et le réaménagement, ce afin d'éviter par ailleurs les phénomènes de dispersion et de concurrence. Ceci exige, entre autres, des actions de requalification des zones d'activités dégradées. Très souvent l'échelle intercommunale et la mise en place d'une fiscalité adaptée (taxe professionnelle unique) sont appropriées à cette problématique.

**Le maintien et le développement des activités agricoles** s'inscrivent dans un contexte délicat dans la mesure où le foncier rural constitue à la fois une variable ajustement indispensable au développement urbain et économique et demeure le support incontournable d'une activité économique primaire de première importance.

Sans vouloir déflorer les problématiques qui seront abordées en fin de rapport, la question du foncier agricole suppose l'intervention d'opérateurs spécifiques (SAFER), de procédures non moins spécifiques (remembrement), l'intégration dans les PLU et SCOT, la mise en place de contrats d'agriculture durable...

**La préservation et la valorisation des espaces et milieux naturels** correspondent à une prise de conscience relativement récente. Elles concernent les espaces ruraux et littoraux mais aussi certains des espaces situés dans les agglomérations. La demande sociale en espaces verts pour les aménités mais aussi la nécessité de sauvegarder la biodiversité exigent des politiques foncières spécifiques avec l'intervention notamment d'opérateurs fonciers spécialisés (Conservatoire des Espaces Littoraux et des Rivages Lacustres), avec des acquisitions de terrain ou des procédures contractuelles.

**Le développement des infrastructures de transport** répond à une demande croissante de mobilité exprimée tant par les populations que par les acteurs économiques. Les réponses à apporter à cette question dépassent le seul champ de l'efficacité économique. Elles impliquent des réponses sociales (sécurité routière, ségrégation spatiale et donc sociale...) et environnementale. Les stratégies publiques doivent arrêter les choix équilibrés entre ces différents impératifs. Les outils adaptés relèvent de la mise en place d'un Plan de Déplacement Urbain (PDU), d'une articulation PDU/SCOT/PLU<sup>5</sup> et de la reconstitution des potentiels agricoles et écologiques.

### **1.3.2. LES OUTILS JURIDIQUES D'INTERVENTION FONCIERE**

Leur nombre est considérable mais il ne s'agit pas dans ce rapport d'en opérer une énumération absolument exhaustive. Seuls seront brièvement décrits les plus déterminants d'entre eux du point de vue des stratégies publiques territorialisées et de la régulation des marchés fonciers.

Plusieurs d'entre eux doivent ici être évoqués, en l'occurrence les DTA<sup>6</sup>, les SCOT, les PLU, les cartes communales, le DGEAF<sup>7</sup>, les PLH<sup>8</sup> et les PDU. Ils agissent pour la plupart d'entre eux sur la valeur des sols en permettant à la puissance publique d'intervenir pour contrôler et modifier l'occupation et l'utilisation du sol, dans l'intérêt général. Il s'agit d'outils stratégiques, d'orientation et de planification (DTA, SCOT...) et du droit des sols (PLU...). Le RNU (Règlement National d'Urbanisme) ne sera pas ici évoqué. Cette procédure s'applique sur les territoires communaux non soumis à la pression foncière et immobilière.

#### ***Les Directives Territoriales d'Aménagement (DTA)***

Les DTA ont été constituées par la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire (LOADT) de 1995 et complétée par la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT) de 1999

---

<sup>5</sup> SCOT : Schéma de COhérence Territoriale.

PLU : Plan Local d'Urbanisme.

<sup>6</sup> DTA : Directives Territoriales d'Aménagement.

<sup>7</sup> DGEAF : Document de Gestion de l'Espace Agricole et Forestier.

<sup>8</sup> PLH : Plan Local d'Habitat.

ainsi que par la Loi Solidarité et Renouvellement Urbain de 2000. Etablies par l'Etat, les DTA fixent sur certaines parties du territoire les orientations fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires ainsi que les principaux objectifs de localisation des grandes infrastructures de transport, des grands équipements et de la préservation des espaces naturels, des sites et des paysages.

Les DTA constituent pour l'Etat, dans le respect du principe de libre administration des collectivités locales, l'opportunité d'affirmer ses priorités et d'établir une vision d'ensemble et transversale sur l'avenir de territoires identifiés comme porteurs d'enjeux nationaux où se posent des conflits particulièrement aigus entre développement urbain et économique, valorisation d'espaces sensibles et enjeux de déplacements.

Elles représentent des documents stratégiques de planification territoriale à long terme (20 ans). Elles sont également un élément de cadrage et de référence pour les documents d'urbanisme, en particulier les SCOT et les PLU, mais aussi les plans de déplacements urbains.

Sept sites sont concernés en France par cette procédure. Quatre sont approuvés ou devront l'être incessamment : zone côtière urbaine des Alpes Maritimes, bassins miniers nord-lorrains, Estuaires de la Seine et de la Loire.

### ***Les Schémas de COhérence Territoriale (SCOT)***

Instaurés par la loi SRU de décembre 2000, les SCOT succèdent aux Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) et aux Schémas Directeurs<sup>9</sup>. Ils permettent d'assurer le plus souvent à l'échelle d'un bassin de vie une cohérence des politiques menées en matière d'aménagement de l'espace et plus particulièrement d'urbanisme, d'habitat, de déplacements, d'activités économiques et commerciales tout en prenant en compte des objectifs de développement durable (qualité de l'air, de l'eau, sites et paysages...).

Les SCOT ont donc pour mission de relier entre elles les différentes thématiques de l'urbanisme et leurs traductions (plans de déplacements urbains, programmes locaux de l'habitat, schémas de développement commercial...) et finalement de rendre possible l'élaboration d'un véritable projet de territoire. Cependant, ils ne déterminent pas l'utilisation du sol parcelle par parcelle, sauf pour les espaces à protéger, mais donnent des orientations générales.

---

<sup>9</sup> Leurs périodes d'application ont été les suivantes : de 1968 à 1983 pour le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) et de 1983 à 2001 pour le Schéma Directeur. Issus de la loi d'orientation foncière de 1967, les SDAU avaient pour objectifs d'assurer la planification de la croissance urbaine et la programmation des équipements indispensables. A la fin des Trente Glorieuses, l'application des SDAU, dont les perspectives se révélaient en décalage avec le nouveau contexte, a été progressivement abandonnée. Avec les lois de décentralisation, la procédure des SDAU est relancée sous forme de schémas directeurs (SD) dotés d'un contenu quasi identique. Toutefois, les SD imposeront aux POS une obligation de compatibilité avec leurs orientations générales.

En ce qui concerne plus spécifiquement les POS<sup>10</sup> et PLU, les SCOT leur imposent une obligation de compatibilité avec leurs propres orientations, obligation se traduisant notamment par l'émission d'avis sur ces documents à l'occasion de leur établissement ou de leur révision.

Les SCOT sont élaborés à l'initiative des communes ou des intercommunalités compétentes. L'Etat, la Région et le Département ainsi que les Chambres consulaires sont associés à leur élaboration. Le territoire du SCOT est arrêté par le Préfet après vote des collectivités concernées.

Les SCOT comprennent, outre un diagnostic, un Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) qui présente les objectifs retenus en matière d'environnement et un document d'orientation définissant les grands équilibres entre urbanisation et espaces agricoles, logements, espaces à vocation économique et déplacement.

Ce Schéma porte sur des prévisions à 20 ou 30 ans mais doit être révisé au moins tous les dix ans.

Enfin, alors que la loi SRU préconisait la mise en place de SCOT pour les aires urbaines, la pratique semble s'orienter vers une diffusion de cet outil sur l'ensemble des territoires. C'est le cas dans les départements du Calvados et de la Manche.

### ***Les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU)***

La loi SRU a fait succéder aux Plans d'Occupation des Sols (POS) les Plans Locaux d'Urbanisme. C'est l'outil de mise en œuvre d'une stratégie de développement communal réfléchi et organisée. Ils fixent les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols au regard des perspectives et des besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipement et de services. Ils permettent d'échelonner dans le temps l'ouverture à l'urbanisation. Ils peuvent enfin préciser l'affectation des sols et localiser dans les zones urbaines les terrains cultivés à protéger et inconstructibles.

Ce document peut être établi de façon intercommunale.

Le PLU est composé d'un rapport de présentation, d'un Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD<sup>11</sup>) et d'un règlement que les constructions doivent respecter à la lettre.

Il peut être modifié dès lors que cette opération ne remet pas en cause l'économie générale du document. Si les modifications sont considérables, une révision du PLU devra être mise en œuvre.

Les POS aujourd'hui en vigueur restent applicables tant qu'un PLU n'a pas été approuvé.

---

<sup>10</sup> POS : Plan d'Occupation des Sols auquel a succédé le Plan Local d'Urbanisme (PLU).

<sup>11</sup> Dont le rôle est désormais d'introduire le PLU.

### ***Les cartes communales***

Les cartes communales sont des documents d'urbanisme simplifiés à l'usage notamment des petites communes. Elles délimitent les zones constructibles ou inconstructibles. Elles sont soumises à l'obligation de compatibilité avec les documents qui lui sont supérieurs comme les SCOT.

### ***Le Document de Gestion de l'Espace Agricole et Forestier (DGEAF)***

Institué par la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999, le DGEAF est un document établi par l'Etat. Il répond à un objectif de compréhension des territoires agricoles et forestiers. Non doté d'opposabilité, il doit être consulté lors de l'élaboration des différents types de documents d'urbanisme (SCOT, PLU, cartes communales...).

Le DGEAF donne des éléments de présentation de l'occupation de l'espace dans le département et des éléments de méthode pour une bonne prise en compte des espaces et des activités agricoles, des espaces naturels et forestiers.

Un tel document a été réalisé dans le département de la Manche en 2005 et approuvé en 2006.

### ***Les Programmes de Développement de l'Habitat (PLH)***

L'action foncière en faveur de l'habitat ne se limite pas à la recherche et à l'acquisition de nouveaux terrains à bâtir. L'entretien, la valorisation et la requalification du patrimoine bâti et non bâti existant sont un enjeu fort de renouvellement urbain et sont le plus souvent mis en œuvre au travers des Programmes Locaux de l'Habitat (PLH).

Les PLH sont des outils de programmation qui définissent, pour une durée au moins égale à 6 ans, les principes et les objectifs d'une politique visant à répondre aux besoins en logement et en hébergement et à favoriser le renouvellement urbain et la mixité urbaine. Les PLH relèvent désormais de la compétence exclusive des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI). Ils doivent couvrir l'intégralité du territoire des communes membres de l'EPCI. La procédure d'élaboration du PLH impose l'association de l'Etat et donne lieu à la signature d'une convention d'application entre ce dernier et l'EPCI.

En revalorisant des secteurs délaissés, en cours de ghettoïsation ou même d'abandon (grands ensembles en difficulté, friches urbaines, dents creuses, centres anciens...), les opérations de renouvellement urbain apportent des solutions aux problèmes de logement à vocation sociale ou aidé et contribuent de ce fait à la maîtrise foncière globale d'une agglomération.

La complexité de ces opérations nécessite le concours de l'Etat et des collectivités territoriales qui en assurent tout ou partie de la charge financière. Ces actions sont délicates à mener car elles supposent la mise en œuvre de phases d'études longues, de pré-aménagement foncier (démolition, remembrement urbain...), des participations financières pour la prise en charge des coûts de libération foncière, des aides aux travaux de réhabilitation...

### ***Les Plans de Déplacements Urbains (PDU)***

Les PDU sont obligatoires pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants. Déterminés par la Loi SRU déjà citée et par la Loi sur l'air et sur l'utilisation rationnelle de l'énergie, ces plans doivent assurer la sécurité de tous les déplacements, la diminution du trafic automobile, le rééquilibrage entre modes de déplacements...

Les agglomérations de moins de 100 000 habitants peuvent adhérer à cette procédure et s'en munir.

### **1.3.3. DES OUTILS JURIDIQUES DE REGULATION DES MARCHES FONCIERS URBAINS ET RURAUX**

L'intervention publique foncière peut également procéder de dispositifs visant à réguler les marchés fonciers notamment par l'exercice du droit de préemption ou encore en milieu rural par l'aménagement foncier ex-remembrement ou la constitution de Zones Agricoles Protégées (ZAP) ; ces dispositifs juridiques de régulation sont complétés par la fiscalité.

**Le droit de préemption**, en ce qui le concerne, constitue la faculté offerte à une personne publique de se porter acquéreur prioritaire à des fins d'intérêt général chaque fois qu'un terrain bâti ou non bâti fait l'objet d'un projet de transaction. Il existe en France plusieurs types de droits de préemption :

- le Droit de Préemption Urbain (DPU) attribué à la commune ou à l'intercommunalité ;
- le droit de préemption dans les espaces naturels sensibles attribué au Conseil Général ;
- le droit de préemption du Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres ;
- le droit de préemption de la SAFER.
- le droit de préemption dans les Zones d'Aménagement Différé (ZAD) attribué à une collectivité publique ou à des aménageurs publics ;

D'une manière générale, il convient de souligner que le droit de préemption, même s'il n'est pas in fine utilisé, présente l'avantage pour l'entité qui l'exerce (commune, établissement public...) de bénéficier d'une information préalable sur l'intention d'aliéner du détenteur d'un bien et donc sur l'évolution possible du foncier. Le droit de préemption participe donc à la transparence du marché foncier. Il offre en outre l'avantage d'une simplicité certaine de mise en œuvre et d'une réelle souplesse dans son utilisation. Il présente notamment l'intérêt de constituer une alternative "douce" à l'expropriation.

Le Droit de Préemption Urbain (DPU) s'applique en zones urbaines mais aussi désormais dans les périmètres d'exposition aux risques, des plans de prévention des risques technologiques et dans les zones de prévention des inondations. Le DPU

concerne donc d'importants espaces agricoles et naturels. Il s'applique également dans les périmètres de protection rapprochés des captages d'eau potable.

Le droit de préemption dans les espaces naturels sensibles est attribué aux Conseils Généraux, au Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres et aux communes en vue de la préservation des sites, des paysages et des milieux naturels.

Il convient de signaler que la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux prévoit que le département peut délimiter des périmètres d'intervention avec l'accord de la ou des communes concernées ou des établissements publics compétents. A l'intérieur des périmètres en cause, les terrains peuvent être acquis par le Conseil Général ou par la SAFER.

Le droit de préemption de la SAFER s'exerce sur les biens à vocation agricole. Il est attribué pour cinq ans à chaque SAFER. Il s'applique pour des objectifs agricoles et environnementaux.

Le droit de préemption dans les Zones d'Aménagement Différé (ZAD) est instauré par le représentant de l'Etat dans le département. Ce type de zonage permet la constitution de réserves foncières dans des secteurs urbains ou naturels.

Il faut rappeler que la Zone d'Aménagement Différé (ZAD) est une aire dans laquelle l'administration se réserve la possibilité de réaliser des aménagements à plus ou moins long terme (durée maximale de 14 ans). En exerçant son droit de préemption, la collectivité publique peut acquérir un bien qui lui est nécessaire pour conduire sa politique d'aménagement.

Les ZAD sont vouées à des vocations multiples : aménagement urbain, protection d'espaces naturels, constitution de réserves foncières... Elles sont instituées par décision du représentant de l'Etat dans le département, sur proposition ou après avis de la commune ou de l'EPCI compétent. Elles ont notamment un effet antispéculatif.

**Les Projets d'Intérêt Général (PIG)** constituent l'un des moyens dont disposent les collectivités publiques, autres que les communes ou leurs regroupements, pour faire prendre en compte des préoccupations dont l'importance dépasse le strict cadre communal. Cette procédure permet d'empêcher que les documents d'urbanisme communaux rendent plus difficile la réalisation de certains projets ou les remettent en cause. Ainsi, le recours au PIG correspond en quelque sorte à la reconnaissance d'une certaine forme d'intérêt général supérieur par opposition aux intérêts plus particuliers qu'une commune ou qu'un groupement de communes entendrait privilégier.

Le PIG est donc un outil autorisant une nécessaire harmonisation des décisions d'utilisation de l'espace par les différentes collectivités publiques.

**L'emplacement réservé** est une procédure qui empêche le propriétaire foncier d'utiliser tout ou partie de son terrain à des fins autres que celles prévues au plan local d'urbanisme. Ces emplacements réservés inscrits dans le PLU peuvent concerner les catégories suivantes d'espaces à la condition toutefois qu'ils

correspondent à un intérêt général : pour les infrastructures, les périmètres d'attente d'un projet d'aménagement global, le logement social et les projets d'équipements publics.

**La minoration foncière** est un dispositif qui permet d'abaisser le coût de cession du foncier pour la construction de logements s'intégrant dans une politique de développement d'une offre de logements diversifiée. Les bénéficiaires de ce type d'intervention sont les collectivités locales et les EPCI. L'acquisition des terrains est généralement opérée par un établissement public à vocation foncière qui en assure le portage financier. La minoration foncière est au plus égale à 40 % du prix de revient du terrain.

**La constitution de Zone Agricole Protégée** est un autre outil de régulation mis en place par la Loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999. Il s'agit de créer des zones pour préserver des terres agricoles face à la pression foncière et à la périurbanisation à la condition qu'elles présentent un intérêt général en raison soit de la qualité de leur production, soit de leur situation géographique. Bien que renforcé par la Loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006, ce dispositif est encore peu utilisé.

Au sein des procédures nombreuses de régulation de l'offre et de la demande foncières<sup>12</sup>, les procédures d'**aménagement foncier** doivent être considérées comme un mode majeur d'aménagement, de régulation et de réorganisation des marchés fonciers. Elles relèvent désormais du Conseil Général.

L'aménagement foncier, dont la décision initiale de lancement revient à la commune, a pour objectif d'améliorer l'exploitation agricole des biens qui y sont soumis par la constitution d'exploitations rurales d'un seul tenant ou à grandes parcelles bien groupées. C'est une procédure administrative qui fait appel à une large concertation mais qui, in fine, s'impose aux propriétaires.

Outre sa vocation purement agricole, il permet la constitution de réserves foncières communales nécessaires à l'aménagement de nouvelles voiries et d'équipements publics. C'est en particulier le cas à l'occasion de la réalisation de grands ouvrages publics (routes, voies de chemin de fer, canaux...) qui impliquent d'importantes modifications foncières.

Ainsi qu'indiqué en introduction à ce développement consacré aux outils de régulation juridique, il faut ici évoquer à titre indicatif les **outils fiscaux**. Ils sont multiples et agissent sur la détention des terrains et plus particulièrement sur la propriété, les mutations, les usages des sols : taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties, taxe locale d'équipement, taxe pour les espaces naturels sensibles, imposition des plus-values foncières<sup>13</sup>. Ainsi, un relèvement de la taxation du foncier non bâti, s'il peut dégager un surcroît de ressources pour les collectivités, présente

---

<sup>12</sup> L'aménagement foncier rural a pour but d'améliorer les conditions d'exploitations des propriétés rurales agricoles ou forestières. Le Code Rural retient sept modes d'aménagement foncier : la réorganisation foncière, le remembrement ou remembrement-aménagement, les échanges d'immeubles ruraux, la mise en valeur des terres incultes, l'aménagement foncier forestier, l'aménagement foncier agricole et forestier, la réglementation des boisements.

<sup>13</sup> La loi ENL du 13 juillet 2006 a créé une nouvelle taxe sur les cessions de terrains rendus constructibles par les aménagements publics.

surtout l'intérêt de pénaliser la rétention foncière (spéculative ou non) et donc de favoriser l'urbanisation.

Il faut cependant préciser que le niveau relativement peu élevé des taux de la taxe sur le foncier non bâti cumulé avec la faiblesse des bases produit un double effet : d'une part, des recettes fiscales collectées au titre de cet impôt relativement peu importantes par rapport à l'ensemble des recettes fiscales des collectivités territoriales<sup>14</sup>, et d'autre part, un effet très marginal sur la propension des propriétaires à retenir les terrains constructibles et partant sur la spéculation foncière.

A ce propos, il convient de souligner que tous les projets de loi sur la réévaluation générale des valeurs locatives ont avorté depuis plus de 30 ans.

Deux mesures fiscales ont été récemment introduites :

- la majoration de la valeur locative cadastrale des terrains constructibles dont le but est de décourager la spéculation foncière et d'inciter à la mise sur le marché d'espaces pour la construction. Il faut souligner la difficulté pour les élus locaux à mettre en œuvre une mesure de ce type, notamment dans les petites communes. Les collectivités sont cependant pour l'instant dans l'incapacité de mettre en œuvre cette mesure faute de publication des décrets d'application ;
- la Participation pour Voies et Réseaux (PVR) instituée et précisée par la Loi Urbanisme et Habitat. Elle est décidée par le conseil municipal. Elle permet une répartition des coûts d'équipements publics non plus entre les constructions édifiées mais entre les propriétés foncières desservies par les équipements publics.

#### **1.3.4. LES OUTILS JURIDIQUES DE PRODUCTION D'ESPACES ET D'EQUIPEMENTS PUBLICS**

Les deux principaux outils de production d'espaces et d'équipements publics sont l'expropriation et la création de Zones d'Aménagement Concerté (ZAC).

**L'expropriation** est une procédure lourde d'utilisation et de mise en œuvre car elle déroge aux dispositions du Code Civil qui prévoit que nul ne peut être contraint de céder sa propriété<sup>15</sup>. Le transfert de propriété doit être justifié par un intérêt public et donne lieu à indemnisation. Dans sa phase administrative, l'expropriation comprend une enquête d'utilité publique. Elle aboutit à la conclusion d'un acte déclaratif d'utilité publique soit par arrêté ministériel, soit par arrêté préfectoral et dans certains cas par décret en Conseil d'Etat.

Une opération ne peut être déclarée d'utilité publique qui si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente.

---

<sup>14</sup> Selon le rapport précité du Sénat, la taxe sur le foncier non bâti représentait en 2005 en moyenne 1,7 % du produit total voté des 4 taxes locales : 23,4 % pour la taxe d'habitation, 30,8 % pour la taxe sur le foncier bâti et 44,1 % pour la taxe professionnelle.

<sup>15</sup> Article 545 du Code Civil.

**Les Zones d'Aménagement Concerté (ZAC)** sont des zones dans lesquelles une collectivité publique décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement de terrains en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés.

Elles sont toujours lancées à l'initiative d'une collectivité publique (Etat, EPCI, Commune).

Il faut enfin citer pour mémoire certaines procédures telles les **périmètres de protection des captages**. Il s'agit d'un dispositif qui repose sur la mise en œuvre de procédures longues et complexes exigeant la réalisation d'études puis la définition de mesures de protection correspondant à des périmètres immédiats, rapprochés et éloignés.

## **1.4. LE CAS PARTICULIER DES ESPACES NATURELS**

Les espaces naturels, pour leur protection, leur mise en valeur ou leur gestion, bénéficient d'un ensemble de mesures législatives et/ou réglementaires particulièrement étoffé. Ces dispositifs n'ont pas tous pour effet d'instaurer des régimes de protection drastiques ; ils permettent également la réalisation et l'inscription à des inventaires, autorisent des mesures graduées de protection sur des bases conventionnelles, favorisent enfin la mise en œuvre de procédures de gestion.

De ce fait, les outils juridiques à disposition des pouvoirs publics sont nombreux et variés dans leurs effets. A ce propos, il faut souligner que ces dispositifs ont des répercussions sur l'usage futur et la valeur des terres concernées.

Une présentation condensée de ceux-ci permet d'en apprécier l'étendue.

### **1.4.1. LES INVENTAIRES PATRIMONIAUX**

Le classement en Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique, Faunistique et Floristique (ZNIEFF) permet la mise en évidence de la valeur patrimoniale d'un territoire mais ne présente pas un caractère d'opposabilité juridique.

### **1.4.2. LES PROTECTIONS AU TITRE D'UN TEXTE EUROPEEN OU INTERNATIONAL**

Plusieurs directives européennes ("oiseaux" de 1979 et "habitats" de 1992), déterminant respectivement la constitution de Zones de Protection Spéciale (ZPS) et de Zones Spéciales de Conservation (ZSC), contribuent à la mise en place à l'échelle européenne d'un réseau écologique cohérent d'espaces préservés, appelé Natura 2000.

Dans cet ordre d'idées, il est aussi possible de citer la Convention de Ramsar qui concerne les zones humides d'importance internationale.

### **1.4.3. LES PROTECTIONS CONVENTIONNELLES**

Ces formes de protections sont assez répandues. Parmi elles, on peut citer les Opérations Grand Site (OGS), les protections par voie contractuelle, les Chartes de pays, les conventions de gestion de sites appartenant à l'Etat... On peut ajouter les mesures de protections proposées par les Parcs Naturels Régionaux dans le cadre des politiques qu'ils initient.

### **1.4.4. LES PROTECTIONS LEGISLATIVES DIRECTES**

Deux textes caractérisent ce type de protection. Il s'agit de la Loi Montagne (1985) et de la Loi Littoral (1986). Elles ne correspondent pas à une exclusion de l'urbanisme et des aménagements mais instaurent des règles visant à les contenir.

### **1.4.5. LES PROTECTIONS PAR LA MAITRISE FONCIERE**

Ce type de protection se traduit par des achats de terrains présentant un intérêt pour la protection des espaces naturels par des établissements publics (les Parcs Nationaux), le Conservatoire des Espaces Littoraux et des Rivages Lacustres, mais aussi des associations, des fondations, des collectivités territoriales, en particulier les départements avec les espaces naturels sensibles.

### **1.4.6. LES PROTECTIONS REGLEMENTAIRES**

De loin les plus nombreuses, elles constituent un véritable arsenal juridique permettant la mise en œuvre de mesures de protection aux effets variables. Parmi elles, on peut citer les arrêtés de biotope, les forêts de protection, les parcs nationaux, les réserves biologiques (domaniales ou forestières), les réserves naturelles nationales ou régionales, les zones N des plans locaux d'urbanisme, les réserves de chasse ou de pêche...



## CHAPITRE II

### CARACTERISATION DE L'AMENAGEMENT ET DU MARCHÉ FONCIERS EN BASSE-NORMANDIE

Toute réflexion sur la question foncière et en particulier sur sa maîtrise au niveau régional se doit de comporter un volet descriptif de la situation et des évolutions enregistrées en la matière. Il est donc utile de dresser un bilan du recours aux principaux dispositifs d'urbanisme mis en œuvre (SCOT, PLU, DPU, mesures de protection des espaces naturels...), de souligner l'action des grands opérateurs (SAFER, EPFN, SEM...) et, bien sûr, de quantifier l'importance et la dynamique des mutations foncières et immobilières observées ces dernières années en Basse-Normandie.

#### 2.1. DISPOSITIFS ET DOCUMENTS D'URBANISME MIS EN ŒUVRE EN BASSE-NORMANDIE

La connaissance de la couverture régionale en dispositifs et documents d'urbanisme est utile, voire indispensable, à la bonne compréhension des problématiques posées par le thème de la maîtrise foncière.

C'est pourquoi cette deuxième partie du rapport du CESR comporte une évocation de la Directive Territoriale d'Aménagement de l'Estuaire de la Seine (DTA), des Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT), des Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) ainsi que des autres documents d'urbanisme communaux. L'usage du droit de préemption par les communes sera également évoqué ainsi que le remembrement.

Enfin, les principales mesures de protection des milieux naturels mises en œuvre en Basse-Normandie seront succinctement relatées.

##### 2.1.1. LA DIRECTIVE TERRITORIALE D'AMENAGEMENT (DTA) DE L'ESTUAIRE DE LA SEINE

Dans un contexte d'ouverture internationale de l'estuaire de la Seine, de préservation et de valorisation de milieux naturels et ruraux, du littoral, des paysages et d'accompagnement de l'ensemble métropolitain Caen - Rouen - Le Havre, cette dernière agglomération portant le projet Port 2 000, une directive territoriale

d'aménagement a été mise en œuvre. Lancée en 1998, elle a été finalement approuvée par décret en Conseil d'Etat le 10 juillet 2006. Elle autorise une vision prospective et partagée des enjeux de ce territoire à une échelle pertinente et arrête de grands principes d'organisation et d'utilisation de l'espace.

Au plan territorial, la DTA de l'estuaire de la Seine regroupe 942 communes relevant des trois départements de la Seine-Maritime, de l'Eure et du Calvados. Son territoire s'étend de Fécamp à Rouen et de Rouen à l'Ouest de Caen et inclut 1 550 000 habitants.

La DTA est articulée autour d'un diagnostic de territoire, de la fixation d'objectifs (renforcement de l'ensemble portuaire, préservation et mise en valeur du patrimoine naturel, renforcement des dynamiques de développement) et d'orientations définissant des modalités générales d'aménagement et des modalités d'application de la Loi Littoral sur des espaces stratégiques comme les estuaires de la Seine et de l'Orne.

Ces orientations regroupent l'ensemble de ce qui s'impose aux différents documents d'urbanisme locaux. Par exemple, concernant l'application de la Loi Littoral, la DTA en précise certaines applications : identification des espaces naturels remarquables du littoral dans lesquels la loi interdit toute urbanisation ; coupures d'urbanisation qui doivent être sauvegardées dans les documents de planification locaux ; identification d'espaces d'enjeux où l'urbanisation limitée doit être appréciée en référence à l'ensemble du territoire de la DTA et de ses enjeux (et non pas du territoire communal).

Des politiques d'accompagnement complètent ces orientations. Parmi elles, on peut citer l'organisation de l'urbanisation et la conduite d'une politique foncière s'appuyant sur l'action de l'Etablissement Public Foncier de Normandie et des SAFER de Haute et de Basse-Normandie.

### **2.1.2. LES SCHEMAS DE COHERENCE TERRITORIALE (SCOT) EN BASSE-NORMANDIE**

Comme déjà indiqué dans la première partie de ce document, le SCOT (Schéma de COhérence Territoriale) exprime, à la différence des schémas directeurs centrés sur la destination des sols, un projet global. Il fixe à cet égard, à l'échelle d'un bassin de vie, des objectifs d'aménagement et d'urbanisme et fédère les outils des politiques sectorielles présentes sur son périmètre : Programme Local de l'Habitat (PLH), Plan de Déplacements Urbains (PDU), Schéma de Développement Commercial (SDC)... Par ailleurs, les POS et les PLU doivent être en cohérence avec le SCOT au sein du périmètre duquel ils se situent.

Le territoire régional est inégalement pourvu, à la date de rédaction de ce rapport, en SCOT.

#### ***Les SCOT dans le Calvados***

Le département du Calvados est complètement couvert par des SCOT à l'exception de la commune du Bû sur Rouvres (80 habitants !) qui demeure

réfractaire à cette procédure. Toutefois, cette dernière vient d'adhérer à l'agence d'études d'urbanisme de Caen-Métropole (AUCAME).

Huit SCOT ont été prescrits, créés ou dont le périmètre a été adopté<sup>16</sup> :

- Bessin, prescrit le 29 septembre 2003 ;
- Caen-Métropole, prescrit le 1<sup>er</sup> juillet 2004 ;
- Nord Pays d'Auge, prescrit le 16 juillet 2003 ;
- Sud Pays d'Auge, prescrit le 21 février 2005 ;
- Suisse Normande et Condé-sur-Noireau, prescrit le 20 avril 2004 ;
- Pré-Bocage, créé le 1<sup>er</sup> janvier 2005 ;
- Bocage, créé le 4 février 2003 ;
- Pays de Falaise, périmètre adopté le 1er juillet 2002.

Le SCOT du Nord Pays d'Auge a été arrêté le 10 mars 2007.

### ***Les SCOT dans la Manche***

Trois SCOT dans la Manche ont d'ores et déjà arrêté leurs périmètres :

- SCOT du Centre Manche Ouest qui correspond au Pays de Coutances (périmètre arrêté le 23 mai 2003) ;
- SCOT de la région Saint Loise qui correspond au Pays Saint Lois (périmètre arrêté le 1<sup>er</sup> août 2002) ;
- SCOT du Pays de la Baie du Mont Saint-Michel qui correspond au Pays éponyme (périmètre arrêté le 28 mai 2003).

Le Cotentin, partagé actuellement entre un Schéma Directeur (arrêté le 26 novembre 1998) allant territorialement, d'Est en Ouest, du canton de Saint Pierre-Eglise à celui des Pieux, et une zone représentant approximativement le Centre Cotentin (cantons de Valognes, Bricquebec, Quettehou, Barneville-Carteret, Sainte Mère-Eglise, Montebourg, Carentan...) non dotée d'un document global d'urbanisme, fait l'objet d'une procédure en cours pour constituer un SCOT unique qui couvrirait l'ensemble du Pays du Cotentin.

### ***Les SCOT dans l'Orne***

A l'heure actuelle, aucun SCOT n'a été prescrit dans le département de l'Orne. Cependant, les élus d'Alençon viennent de demander au Préfet de l'Orne d'approuver un périmètre de SCOT concernant le secteur d'Alençon et correspondant approximativement à l'aire de la Communauté Urbaine.

---

<sup>16</sup> Pour information, la création d'un SCOT correspond à la mise en place du syndicat chargé de l'élaborer ; la mise en œuvre de ce document débute par la prise d'un arrêté définissant son périmètre ; la prescription correspond à la prise d'une délibération lançant la procédure d'élaboration du SCOT ; l'approbation conclut la phase d'élaboration et donne au SCOT toute sa valeur juridique.

Il faut rappeler que les bassins de vie de Flers-Condé-sur-Noireau et d'Argentan avaient en leur temps fait l'objet de schémas directeurs. Toutefois, compte tenu de leurs niveaux de population, insuffisants aux yeux de la loi SRU, ces 2 secteurs géographiques n'ont pas eu obligation de commuter leurs schémas directeurs en SCOT.

### **2.1.3. LES DOCUMENTS D'URBANISME DES COMMUNES EN BASSE-NORMANDIE**

Parmi l'ensemble des documents régissant l'urbanisme et l'aménagement communal, le Plan Local d'Urbanisme (PLU), succédant au Plan d'Occupation des Sols (POS), constitue le document le plus abouti, en quelque sorte une référence de par sa procédure d'élaboration et son contenu. Le PLU intègre une démarche de projet global d'urbanisme et d'aménagement communal (et parfois intercommunal). Il se différencie donc des POS qui, eux, étaient essentiellement caractérisés par une approche réglementaire de la destination des sols.

Pour les besoins de cette étude, et par souci d'une information la plus exhaustive possible, une typologie départementale des différents documents d'urbanisme concernant le territoire communal est proposée.

Ainsi, sont distinguées les communes soumises au Règlement National d'Urbanisme (RNU), minimum minimorum en matière d'urbanisme communal, de celles régies par une carte communale et enfin de celles dotées d'un POS et désormais d'un PLU. A ce propos, il faut préciser que tant qu'un processus de révision n'est pas entamé, le POS anciennement approuvé demeure le document d'urbanisme communal de référence. Ceci explique pourquoi le nombre de POS dans chacun des départements bas-normands demeure considérable. Mais inéluctablement, leur nombre est promis à la diminution.

Par ailleurs et d'une manière générale, le fait que toutes les communes ne soient pas dotées d'un POS ou d'un PLU ne doit pas être considéré péjorativement. En effet, un certain nombre de communes, notamment les plus rurales, donc en général non soumises à la pression urbanistique, peuvent gérer avec efficacité l'aménagement et l'habitat sur leur territoire à l'aide du RNU ou de la carte communale.

Néanmoins, compte tenu des processus d'urbanisation croissante observés autour de la plupart des agglomérations, le nombre de documents d'urbanisme élaborés, en l'occurrence des PLU, sera amené à croître pour assurer une maîtrise foncière et de l'habitat optimale. Ainsi, dans le Calvados, les régions de Caen, du Pays d'Auge et du Bessin sont pratiquement couvertes par des POS ou des PLU. Il en est de même dans la Manche autour de Saint-Lô, Cherbourg, et dans l'Orne autour d'Alençon, de Flers...

Il faut également signaler le recours, certes mesuré, à une procédure originale, en l'occurrence, l'EPCI (Etablissement Public de Coopération Intercommunale) d'urbanisme. Il s'agit d'une mise en œuvre collective de POS ou de PLU. Il en existe

ainsi 9<sup>17</sup> dans le département du Calvados et 1 dans l'Orne (EPCI d'urbanisme du Sarthon). Ce dispositif se présente sous 2 formes : soit un EPCI d'urbanisme au sein duquel chaque commune a élaboré son propre POS ou PLU mais en mutualisant la procédure (appel à un même opérateur) et en partageant des options urbanistiques communes ; soit un EPCI au sein duquel un seul POS ou PLU couvre l'ensemble des communes intercommunalisées. C'est le cas dans la communauté de communes de Honfleur dans le Calvados.

Quel que soit le modèle d'EPCI d'urbanisme retenu, cette option présente de réels avantages : mutualisation des coûts d'élaboration du ou des documents d'urbanisme ; réflexion commune sur les choix d'aménagement du secteur concerné ; enfin, création d'un échelon d'urbanisme intermédiaire entre le SCOT, par essence très global, et le PLU communal, par nature plus pragmatique et détaillé.

Il existe dans l'Orne des projets d'EPCI d'urbanisme autour d'Alençon, de Flers et de la part de l'EPCI de la Vallée de la Sarthe. De tels projets ne sont pas à l'ordre du jour dans la Manche même si les groupements de communes abordent dans leur diagnostic de territoire et dans leur projet de planification les questions liées à l'urbanisme et à l'aménagement. C'est donc un pas vers une prise de conscience en direction d'une gestion urbanistique intercommunale.

Cependant, il convient de souligner le fait qu'il n'y a pas toujours identité de périmètres entre une communauté de communes (EPCI de type Loi Chevènement) et un EPCI d'urbanisme. Ainsi, dans le secteur de Falaise, communauté de communes et EPCI d'urbanisme ne se recouvrent pas.

Enfin, concernant les communes littorales, seules deux dans le Calvados et trois dans la Manche relèvent du RNU ou d'une carte communale. Cette situation globale dénote un souci de préservation et de régulation de l'urbanisation sur le trait de côte en Basse-Normandie, généralement soumis à une pression foncière et immobilière forte.

Les tableaux suivants (2, 3, 4 et 5) détaillent la situation de chacun des trois départements bas-normands en termes de documents d'urbanisme en vigueur.

D'une manière générale, le RNU et la carte communale sont majoritaires dans l'Orne (75 % de la totalité des communes) et dans la Manche (61 %) tandis que dans le Calvados seules 41 % des communes font encore appel à ce type de document, ce qui témoigne bien de la pression urbanistique que connaît ce département.

---

<sup>17</sup> Ces EPCI d'urbanisme concernent les secteurs géographiques suivants : Trouville-Deauville, Honfleur, SIVOM de Falaise-Sud, SIVOM de l'Ante au Traînefeuille, Vire, Pays de Livarot, Dozulé, EPCI de la RD 16.

**Calvados** (705 communes)

Catégories	Nombre de communes	%
Carte communale approuvée	24	3 %
POS approuvé (régime PLU)	153	22 %
PLU approuvé	42	6 %
PLU en cours d'élaboration	218	31 %
RNU	268	38 %

**Tableau n° 2 : Les documents d'urbanisme en vigueur dans le département du Calvados  
(mise à jour mi 2006)**

Source : DDE du Calvados

Catégories	Nombre d'EPCI	Nombre de Communes
POS approuvé	1	13
PLU	7	84
RNU	1	9

**Tableau n° 3 : Les EPCI d'urbanisme dans le Calvados**

Source : DDE du Calvados

**Manche** (602 communes)

Catégories	Nombre de communes	%
Carte communale approuvée	18	3 %
Carte communale en cours d'élaboration	108	18 %
POS approuvé	88	15 %
PLU ou POS en cours de révision	104	17 %
PLU approuvé	19	3 %
PLU en cours d'élaboration	25	4 %
RNU	240	40 %

**Tableau n° 4 : Les documents d'urbanisme en vigueur dans la Manche**

Source : DDE de la Manche

**Orne** (506 communes)

Catégories	Nombre de communes	%
Carte communale approuvée	4	1 %
Carte communale en cours d'élaboration	22	4 %
POS approuvé	64	13 %
POS en révision - PLU	34	7 %
PLU approuvé	15	3 %
PLU en cours d'élaboration	11	2 %
RNU	356	70 %

**Tableau n° 5 : Les documents d'urbanisme en vigueur dans le département de l'Orne**

Source : DDE de l'Orne

Les trois départements présentent la caractéristique commune de disposer encore d'une faible proportion de PLU approuvés : 6 % dans le Calvados et 3 % dans la Manche et l'Orne.

Toutefois, alors que seulement 4 % et 2 % des communes respectivement de la Manche et de l'Orne ont un PLU en cours d'élaboration, cette proportion monte à 31 % dans le Calvados, ce qui vient confirmer la réflexion précédente sur la pression urbanistique à laquelle sont soumises les communes de ce département.

Enfin, en ce qui concerne les EPCI d'urbanisme mis en œuvre dans le Calvados, on observera qu'ils couvrent d'ores et déjà 106 communes (15 % du total) et qu'ils sont situés majoritairement dans l'Est du département (Honfleur, Trouville, Ouest et Sud Pays d'Auge), de même qu'autour de Falaise et de Vire.

#### **2.1.4. LA PRATIQUE DU DROIT DE PREEMPTION URBAIN PAR LES COMMUNES EN BASSE-NORMANDIE**

Seule la Direction Départementale de l'Équipement de la Manche a entrepris une étude détaillée de l'institution et de l'usage du Droit de Préemption Urbain (DPU)<sup>18</sup>.

Il ressort de cette analyse que 2/3 des communes disposant d'un POS ou d'un PLU (au nombre de 217) ont institué un DPU. Plus les communes sont peuplées, plus elles recourent à cette procédure ; en revanche, à peine plus de 40 % de celles ayant moins de 500 habitants mettent en place un tel dispositif.

Le DPU est couramment employé dans les communes urbaines. Il l'est moins dans les petites communes ; 80 % des communes de moins de 500 habitants l'ayant institué n'en ont pas fait usage entre 2000 et 2003. A peine 1 % des déclarations d'intention d'aliéner (DIA) entraîne une décision de préemption. Ce faible recours est sans doute la conséquence de zones de préemption trop larges.

#### **2.1.5. LE RECOURS A L'AMENAGEMENT FONCIER EN BASSE-NORMANDIE**

A fin 2005, 854 communes en Basse-Normandie avaient fait l'objet d'opérations d'aménagement foncier ex-remembrement concernant environ 750 000 ha, soit environ 60% de la surface agricole utile régionale.

Ces chiffres peuvent inspirer deux formes de commentaires contradictoires. D'une part, on peut considérer que l'usage de cette procédure a été considérable puisque la moitié de la surface agricole utile et des communes (si l'on exclut celles ne relevant pas du milieu rural) a fait l'objet d'aménagement foncier.

D'autre part, compte tenu de la vocation agricole affirmée de la Basse-Normandie, il est également possible de penser que cette procédure d'aménagement n'a pas été pleinement exploitée. A cet égard, certaines régions agricoles restent encore assez réfractaires à ce type d'opération malgré l'existence de besoins réels. C'est par exemple le cas du Val de Saire dans la Manche. En outre, la plupart des aménagements fonciers opérés voici 25 à 30 ans nécessitent aujourd'hui d'être remis en œuvre.

---

<sup>18</sup> Parue en 2005 sur une base statistique communale en date de 2004. Téléchargeable sur le site de la DDE de la Manche.

Il faut signaler qu'à l'heure actuelle (à fin 2005 plus exactement) 31 communes étaient encore concernées par des opérations d'aménagement foncier pour une superficie intéressée supérieure à 30 000 ha.

Département Année	Communes terminées	Superficie (ha)	Communes en cours	Superficie (ha)
Calvados 2005	283	228 336	18	14 215
Manche 2005	271	243 000	11	17 100
Orne 2004	298	≈ 265 000	2	nc

Tableau n° 6 : Les opérations d'aménagement foncier terminées et en cours  
en Basse-Normandie

Source : DRAF

## 2.1.6. LES PRINCIPALES MESURES DE PRESERVATION ET DE PROTECTION DES ESPACES NATURELS MISES EN ŒUVRE EN BASSE-NORMANDIE

Ces mesures ont une portée juridique variable, comme cela a déjà été souligné. Il est cependant utile de préciser dans ce document l'importance numérique et si possible spatiale de ces dispositifs. De plus amples informations sont accessibles via le Système d'Information Géographique mis en ligne par la DIREN de Basse-Normandie.

Le tableau n° 7 répertorie les principales mesures de préservation et de protection déployées en Basse-Normandie et en donne la traduction numérique et spatiale.

	Nombre	Superficie
Sites d'intérêt communautaire		
- Zones de protection spéciale	8	nc
- Zones spéciales de conservation	32	nc
Protection réglementaire nationale		
- Réserves naturelles régionales	7	3 163 ha
- Arrêtés de biotope	28	nc
- Classements de sites	265	nc
Protection foncière		
- Conservatoire de l'espace littoral		
. Manche		3 868 ha
. Calvados		876 ha
- Espaces naturels sensibles		
. Calvados	14	nc
. Orne	10	nc
. Manche	nc	nc

Tableau n° 7 : Les principales mesures de préservation et de protection (nombre et étendue)  
mises en œuvre en Basse-Normandie

Source : Conseil Régional et DIREN de Basse-Normandie

## **2.2. LES PRINCIPAUX OPERATEURS DE L'AMENAGEMENT EN BASSE-NORMANDIE**

La complexité de certaines opérations d'urbanisme et d'aménagement, de même que l'importance des délais nécessaires pour mener à bien ces mêmes opérations sont telles que les collectivités publiques font de plus en plus appel à des opérateurs spécialisés. Ceux-ci, dotés d'une technicité et d'un savoir-faire reconnus, sont généralement des Etablissements Publics Industriels et Commerciaux (EPIC) ou des structures de droit privé (Sociétés d'Economie Mixte - SEM - ou sociétés anonymes). Il est ainsi possible de faire appel en Basse-Normandie à la SAFER, à l'Etablissement Public Foncier de Normandie (EPFN) ou encore à Normandie Aménagement et à la SHEMA. Il sera également fait mention de l'Agence d'Etudes et d'Urbanisme de l'agglomération de Caen, en l'occurrence l'AUCAME.

### **2.2.1. LA SAFER DE BASSE-NORMANDIE**

Exerçant ses compétences dans le Calvados, la Manche et l'Orne, la SAFER de Basse-Normandie, au-delà de ses missions premières relatives aux structures agricoles, joue un rôle considérable au plan de l'aménagement et du développement économique des territoires en zones rurales et périurbaines, en partenariat étroit avec les collectivités publiques.

Ses missions, comme déjà suggéré dans la première partie de ce document, sont nombreuses :

- orienter le foncier en fonction des politiques d'aménagement, des documents d'urbanisme ;
- protéger l'environnement, en s'appuyant en particulier sur le droit de préemption environnemental ;
- favoriser l'installation agricole et orienter les terres agricoles entre exploitations ;
- prêter son concours aux collectivités pour traiter des volets fonciers des politiques locales
- assurer un rôle d'observatoire foncier.

Sans entrer dans le détail de l'activité de la SAFER de Basse-Normandie, quelques données chiffrées permettent de saisir l'importance de l'action de cet organisme en matière d'aménagement foncier.

		2004	2005
Acquisition	S	4 533 ha	4 872 ha
	V	30 millions d'euros	45 millions d'euros
Rétrocession	S	4 445 ha	4 817 ha
	V	33,6 millions d'euros	48,3 millions d'euros
Concours techniques aux collectivités			
- Etudes foncières		13	13
- Observation du marché foncier (1)		28	36
- Action des droits de préemption pour la collectivité		0	0

**Tableau n° 8 : L'activité de la SAFER de Basse-Normandie en 2004 et 2005**

Source : Comptes rendus annuels d'activités

**(1) . Les conventions d'observation foncière :**

Il s'agit d'études menées à une échelle pluricommunale dont l'objectif est double : connaître les mutations sur un territoire déterminé et apporter un appui sur les procédures d'aménagement. Un état mensuel des mutations en cours est adressé à la collectivité. Annuellement, sont aussi transmises une synthèse de l'évolution du marché foncier et une analyse de la destination des biens vendus avec une spatialisation des phénomènes observés.

**. Les conventions de veille foncière :**

Elles sont conclues à l'échelle communale ou intercommunale. L'objectif est de connaître en temps réel, sur un périmètre donné, toutes les mutations à titre onéreux et d'appréhender les changements possibles d'utilisation des sols, en informant les collectivités des opportunités foncières. Il s'agit aussi d'anticiper et de combattre certaines évolutions (mitage, dégradation des paysages...), et de mener une politique de gestion et d'aménagement équilibré de l'espace.

## **2.2.2. L'ÉTABLISSEMENT 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.

Il a pour vocation de réaliser des opérations immobilières et foncières en vue de faciliter l'aménagement (reconversion de friches industrielles, réhabilitation de sites urbains, préservation d'espaces naturels...) et de contribuer à l'aménagement du territoire. Il réalise également des études et des travaux menant aux mêmes objectifs.

Il perçoit une Taxe Spéciale d'Équipement (TSE), assise sur la fiscalité locale, dont il limite volontairement le produit à hauteur de 4,6 millions d'euros par an (l'équivalent de 0,2 % du produit des 4 taxes). La TSE représentait de l'ordre de 15 % de ses recettes prévisionnelles en 2004. Cette proportion diminue régulièrement au profit de recettes venant de la vente du stock foncier et des prestations de services.

Depuis sa création, il a réalisé près de 375 millions d'euros d'acquisitions foncières portant sur plus de 9 500 ha. Il a cédé près de 6 500 ha pour une valeur d'environ 290 millions d'euros. Ces dernières années, il a opéré des acquisitions pour des montants de 30 millions d'euros en 2002, de 21 millions d'euros en 2003, de 13 millions d'euros en 2004 mais 28 millions d'euros d'acquisitions ont été prévus pour 2006.

Il procède donc à des opérations foncières et immobilières, à l'appui des projets d'aménagement des collectivités, des établissements publics et de l'Etat. Il permet notamment à la collectivité d'anticiper et de maîtriser à un coût connu d'avance les emprises nécessaires à une politique ou à un projet d'aménagement.

Les axes d'intervention de l'EPFN sont au nombre de six avec des dispositifs appropriés :

- action foncière (convention de réserve foncière, convention d'action foncière, programme d'action foncière) ;
- renouvellement urbain (résorption de friches, pré-aménagement) ;
- habitat et politique de la ville (portage foncier pour la diversification des logements, minoration foncière...) ;
- développement économique (portage de locaux dédiés à des pépinières d'entreprises, à des laboratoires de recherche, réservation de site pour l'accueil d'industrie d'envergure, bail pour maintien de services et de commerces en milieu rural...) ;
- environnement (portage de terrains pour la lutte contre les inondations, bail coupure verte ou parc urbain, bail espaces naturels...) ;
- transversal (opération intégrée, études, portage pour des projets d'agglomération ou de territoire...).

Comme l'énumération des principaux axes d'intervention de l'EPFN le laisse apparaître, cet organisme mène en particulier des actions de portage d'une durée variable allant de 5 à 15 ans suivant la convention passée avec la collectivité.

L'intervention de l'EPFN permet donc une mutualisation des moyens techniques et financiers en appui à la politique foncière des collectivités territoriales.

Désormais l'EPFN intervient surtout dans le cadre d'opérations de recomposition urbaine ou d'insertion des infrastructures en milieu urbain. En Basse-Normandie, ses actions récentes concernent notamment le site des usines Wonder à Lisieux et sur le quartier de la gare à Caen.

Il a pour outil d'intervention également la procédure de minoration foncière. C'est un procédé qui, en abaissant le coût du foncier, facilite la réalisation d'opération de construction de logements en particulier à vocation sociale. Si une collectivité vient en appui financier à l'action de minoration de l'EPFN, la baisse du prix du terrain peut alors atteindre 30 à 40 % et soulager d'autant l'équilibre financier de l'opération pour finalement autoriser la détermination de loyers réellement modérés.

Il convient de signaler que l'EPFN et la SAFER ont opéré récemment un rapprochement via la signature d'une convention.

Pour compléter cette présentation condensée de l'EPFN, il faut souligner la très récente reconduction<sup>19</sup> de la convention d'intervention entre le Conseil Régional de

---

<sup>19</sup> Reconduction en date du 9 février 2007, faisant suite à la convention initialement signée le 11 juillet 2001 en application du CPER 2000-2006.

Basse-Normandie et l'EPFN pour une période s'étendant de 2007 à 2011. Cette convention dans sa nouvelle mouture propose la mise en place des quatre types d'interventions suivants :

- les traitements des friches d'activités ;
- le pré-aménagement des vastes sites en déshérence nécessitant des investissements publics préalables à leur réaménagement dans le cadre d'un bilan d'aménagement déficitaire ;
- la minoration foncière en faveur du logement social ;
- le fonds mutualisé d'intervention autorisant la prise en charge collective d'une part du déficit de certaines opérations de transformation urbaine.

Pour plus de détail, l'annexe n° 1 reproduit le texte du rapport du Président du Conseil Régional sur cette convention reconduite.

Le budget consacré par le Conseil Régional dans le cadre de cette convention s'élève à environ 7,5 millions d'euros sur 5 ans générant une intervention publique totale de 23 millions d'euros à raison de 12 millions pour le pré-aménagement et le fonds friche, 3 millions pour le fonds de minoration foncière (concernant à terme environ 1 000 logements) et 8 millions d'euros pour le fonds mutualisé d'intervention.

### **2.2.3. LES SOCIÉTÉS D'ÉCONOMIE MIXTE SPÉCIALISÉES DANS L'AMÉNAGEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT URBAIN EN BASSE-NORMANDIE**

Les SEM spécialisées dans l'aménagement à proprement parler sont au nombre de deux en Basse-Normandie : Normandie Aménagement et la SHEMA.

La **SHEMA** a été créée en 1989 par la commune d'Hérouville Saint-Clair pour mettre en œuvre financièrement et techniquement les projets d'aménagement et de construction nécessaires à l'achèvement de la ville et à l'accueil de nouvelles entreprises.

Recapitalisée en 2001 par la Région et les Départements, la SHEMA, dotée d'une trentaine de collaborateurs, intervient sur l'ensemble des départements normands. Elle est spécialisée dans l'aménagement (de parcs d'activités, de quartiers d'habitat...) et réalise en promotion pour les entreprises ou sous mandat pour les collectivités publiques des projets immobiliers "clés en main" dans les domaines tertiaires, industriels, commerciaux ou culturels. Elle propose ses services dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain, de restructuration de friches industrielles et urbaines.

Enfin, la SHEMA possède une filiale "Développeurs associés" qui assure la prospection et la détection de projets industriels et tertiaires et assiste la collectivité dans la commercialisation de parcs d'activités et de programmes immobiliers.

Parmi ses réalisations, il faut citer le parc d'activités CITIS à Hérouville Saint Clair intégrant tertiaire haut de gamme, services publics, habitat et espaces de

détente, de même que la restructuration de l'hôpital militaire de Cherbourg ou des sites industriels Moulinex.

**Normandie Aménagement**, pour sa part, a été créée en 1996. Dotée d'une quinzaine de collaborateurs, cette SEM réalise des études sur les potentialités des territoires, aménage et commercialise des zones d'activités, offre ses services également dans le domaine de l'aménagement urbain, de l'habitat et de la construction immobilière.

En particulier, Normandie Aménagement mène pour la Communauté d'Agglomération de Caen la Mer et la ville de Caen sept opérations d'aménagement de parcs d'activités, en procédant à l'acquisition et au pré-aménagement des terrains. Ces sites ceignent l'agglomération caennaise et présentent un large échantillonnage d'activités : zone franche urbaine dans le quartier de la Guérinière (Claude Monet), parc agroalimentaire Normandial, zones industrielles-commerciales (Objectifs Sud, clos de la Tête à Giberville...), un pôle nautique et enfin le Campus Normandie Technologie dédié aux entreprises innovantes et de haute technologie et aux centres de recherche (en particulier NXP).

Il existe par ailleurs une dizaine d'autres SEM en Basse-Normandie spécialisées dans le développement urbain, la construction et la gestion immobilière. Elles se répartissent de la façon suivante :

- Calvados → SAIEM de la ville de Bayeux, SAIEM Lisieux Développement, la caennaise SCDI, SONACOTRA, SEMIVIRE (Vire), SEM de Livarot, SEMCAR (Cabourg) ;
- Manche → SAIEHRC (Cherbourg), SEMIAC (Cherbourg) ;
- Orne → SAIEM de Flers et SAIEM d'Argentan.

#### **2.2.4. L'AGENCE D'ETUDES ET D'URBANISME DE CAEN METROPOLE (AUCAME)**

L'AUCAME est une agence d'urbanisme, la 48<sup>ème</sup> du genre en France (sur 50 aujourd'hui recensées). C'est un organisme sous statut associatif (loi 1901) qui constitue un outil technique mutualisé au service des collectivités d'un territoire homogène. Elle est composée d'une équipe pluridisciplinaire de professionnels de l'aménagement et du développement du territoire. Ses champs d'intervention sont variés : aménagement, urbanisme, habitat et logement, déplacements et mobilité, environnement... Elle est avant tout un outil d'aide à la décision en mettant à la disposition des élus tout un ensemble d'informations, ainsi qu'une entité d'assistance à la maîtrise d'ouvrage et un bureau d'études.

Spatialement, l'AUCAME s'étend sur les périmètres communs d'élaboration du SCOT (Schéma de COhérence Territoriale) et du Pays de Caen<sup>20</sup>. Plus précisément, l'aire d'intervention de l'AUCAME inclut la communauté d'agglomération de Caen la

---

<sup>20</sup> Il s'agit avec Clermont-Ferrand des deux seuls exemples où SCOT et Pays sont dotés de territoires absolument identiques.

Mer, les communautés de communes d'Evrecy-Orne-Odon, Plaine Sud de Caen, Val des Dunes, Rives de l'Odon, Entre Thue et Mue, Cœur de Nacre, Cabalor, Entre Bois et Marais, ainsi que 10 communes disséminées dont Ouistreham. Plus généralement, c'est un total de 143 communes et de 339 000 habitants qui constitue le domaine d'action de l'AUCAME.

Adhèrent également à l'AUCAME l'Etat (la Préfecture et 9 services régionaux et départementaux), l'Université de Caen et 3 chambres consulaires.

Cette agence est dotée d'un budget en 2007 de 0,7 million d'euros permettant, entre autres, la prise en charge et la rémunération de 10 collaborateurs spécialisés. Elle se doit de remplir quatre missions :

- permettre aux élus d'avoir une vision stratégique de leur territoire ;
- observer le territoire (constitution d'une banque de données et d'un observatoire multi-thématique) ;
- élaborer pour le Syndicat Mixte le SCOT du bassin de vie de Caen ;
- assister les collectivités membres dans l'élaboration de leurs projets.

Parmi ces quatre missions, deux sont à l'heure actuelle considérées comme prioritaires : l'élaboration du SCOT et le montage d'un observatoire multi-thématique.

### **2.3. SITUATION ET EVOLUTION DU MARCHE FONCIER EN BASSE-NORMANDIE**

L'appréciation du marché foncier constitue un exercice particulièrement délicat. En effet, son évaluation (volume, prix...) est conditionnée par l'existence, parfois par l'interaction, de nombreux paramètres dont la saisie et la mesure sont parfois difficiles à opérer.

De toute évidence, il n'existe pas pour une région, pour un département, et même pour un bassin d'habitat, un seul et unique marché foncier. Celui-ci est en réalité plus ou moins fragmenté notamment pour des motifs tenant à la localisation des biens illustrée par la distinction milieu rural - milieu urbain, centre ville-périphérie, la présence d'une frange littorale, le relatif désintérêt ou la faveur propre à certains territoires (l'Est de la Basse-Normandie pour les franciliens), la disponibilité en moyen de communications à grand débit... Toutes ces raisons sont autant de motifs de variation qui rendent toute statistique, tout diagnostic global peu représentatifs de la réalité du marché foncier et finalement d'un intérêt relativement limité, sauf à opérer des comparaisons et à mesurer des évolutions.

Il faut ajouter à ce premier facteur de difficulté la confusion entre foncier et immobilier, la valeur du premier pouvant dépendre de la présence ou de l'absence de construction.

De surcroît, malgré la mise en œuvre d'outils d'observation opérationnels (la SAFER pour l'immobilier rural, la banque de données PERVAL sur l'immobilier alimentées par les notaires, les données enregistrées par les services fiscaux et en particulier les Domaines), la connaissance demeure incomplète, notamment pour ce qui concerne la banque de données PERVAL, ou d'usage limité pour raisons de confidentialité (services fiscaux).

Toutes ces raisons font qu'il est donc difficile d'établir un diagnostic chiffré à la fois global et détaillé, surtout en ce qui concerne le marché foncier de nature urbaine. En revanche, les données traitées par la SAFER, légalement informée par les notaires des projets de vente de biens fonciers ruraux, reflètent assez exactement les caractéristiques de ce dernier marché.

### **2.3.1. L'OBSERVATION DES MARCHES FONCIERS EN BASSE-NORMANDIE**

L'observation et la connaissance de la situation et de l'évolution des marchés fonciers revêtent une importance toute particulière pour l'ensemble des opérateurs et des acteurs du marché foncier.

Des organismes ou des dispositifs spécialisés interviennent dans ce processus.

La SAFER est l'observateur privilégié du marché foncier rural. Légalement informée par les notaires des projets de vente de biens à caractère rural, elle recueille et met en forme les éléments relatifs à la localisation, à la nature des biens, à leur surface, leur valeur, leur destination, leurs vendeurs et leurs acquéreurs... Grâce à cet organisme, la connaissance de marché foncier rural atteint un niveau de qualité satisfaisant. Pour ces raisons, la SAFER est régulièrement chargée d'accomplir des missions d'études à la demande d'un certain nombre d'acteurs, notamment publics. Elle mène par exemple à la date de rédaction de ce rapport une étude sur l'importance de l'étalement urbain au droit des agglomérations de Caen, d'Alençon et de Granville, ce à la demande de la Direction Régionale de l'Équipement.

Les notaires, pour ce qui les concerne, alimentent depuis une dizaine d'années un fichier des ventes réalisées.

Cette base de données pour la province est forte de plus de 6 millions de références collectées à partir des actes de vente directement fournis par les 2 800 offices notariaux répertoriés au niveau national. La société PERVAL gère et exploite cette base de données. Il convient cependant de signaler que l'alimentation de cette source d'information demeure incomplète, certains notaires ne transmettant pas les informations nécessaires. Ainsi considère-t-on en Basse-Normandie que le taux de couverture de cette base de données par rapport aux ventes réalisées n'est que de 70 %, taux toutefois considéré comme en général suffisant pour apprécier avec une certaine justesse la réalité du marché.

Les services fiscaux, en particulier les Domaines, possèdent une connaissance fine du marché foncier, quelle que soit sa localisation. Chargé d'une mission générale d'évaluation des biens, ce service est obligatoirement consulté pour tout projet d'acquisition des collectivités supérieur à 75 000 euros. La base de données OEIL (Observation Evaluation Immobilière Locale) permet à cet égard aux Domaines

de contrôler les déclarations transmises sur la valeur vénale des biens. Cet outil permet de déterminer des valeurs au m<sup>2</sup> par référence à des mutations comparables et de procéder à la réalisation d'études de marché pour un même type de biens sur une période déterminée. Cependant et malheureusement, cette base de données et ses extractions sont à usage majoritairement interne et n'ont donc pas de vocation statistique diffusable en tant que telle. Les collectivités territoriales, les établissements publics et les services de l'Etat peuvent, sur demande expresse, bénéficier des informations ainsi recueillies et mises en forme.

Le caractère insatisfaisant de l'observation foncière en Basse-Normandie conduit d'ailleurs l'EPFN à mener une réflexion sur la création d'un observatoire foncier commun aux deux régions normandes.

## **2.3.2. UNE PRESSION FONCIERE INEGALEMENT REPARTIE SUR LE TERRITOIRE REGIONAL**

### **2.3.2.1. LE MARCHÉ FONCIER DE L'ESPACE RURAL BAS-NORMAND**

Comme précédemment souligné, les données analysées et publiées par la SAFER constituent une source d'informations de grande qualité permettant de brosser un portrait plutôt fidèle de la réalité du marché foncier rural tant au plan des différentes segmentations de celui-ci que de leurs évolutions et localisations.

#### ***Un marché segmenté et en hausse constante***

Le marché des biens ruraux présente 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. Cette fragmentation est d'autant plus facilement observable que la SAFER dispose d'outils d'analyse permettant d'en évaluer le contenu.

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.

#### ***Un marché segmenté***

Le marché de l'espace rural en Basse-Normandie, comme en France au demeurant, est divisé en quatre segments :

- un marché de l'espace rural en vue de son artificialisation (parcelles quittant leur vocation agricole pour être urbanisées : zones d'activités, terrains à bâtir, infrastructures...). En Basse-Normandie, ce segment représente 6 % des surfaces échangées mais 15 % de la valeur totale des transactions,
- un marché de l'espace résidentiel et de loisirs ou des espaces non productifs qui ne représente que 11 % des surfaces soumises à transaction mais 50 % de la valeur totale des transactions,
- un marché forestier, assez confidentiel, avec 4 % des surfaces échangées et seulement 1 % de la valeur totale,

- un marché agricole enfin qui représente 76 % des surfaces faisant l'objet d'une mutation mais seulement 33 % de la valeur totale.

		2000	2005
Marché en vue de l'artificialisation	S	6 %	6 %
	V	13 %	15 %
Marché de l'espace résidentiel et de loisirs ou des espaces non productifs	S	10 %	11 %
	V	44 %	50 %
Marché forestier notifié	S	5 %	4 %
	V	2 %	1 %
Marché agricole	S	77 %	76 %
	V	41 %	33 %

**Tableau n° 9 : Le marché foncier et ses principaux segments en Basse-Normandie entre 2000 et 2005**

Source : SAFER

		2000	2005	Variation 2000/2005
Marché foncier total notifié à la SAFER	S	29 283	27 786	- 5,1 %
	V	363 134	639 690	+ 76,2 %
- Marché en vue de l'artificialisation	S	1 799	2 239	+ 25,0 %
	V	47 270	97 489	+ 106,3 %
- Marché de l'espace résidentiel et de loisirs ou des espaces non productifs	S	2 956	3 043	+ 2,9 %
	V	159 342	317 687	+ 99,4 %
dont marché des maisons à la campagne	S	2 045	2 130	+ 4,2 %
	V	148 634	298 090	+ 100,5 %
dont marché des espaces de loisirs	S	850	847	- 0,4 %
	V	10 470	19 078	+ 82,0 %
- Marché forestier notifié	S	1 387	1 101	- 20,6 %
	V	6 175	5 589	- 9,5 %
- Marché agricole	S	22 587	21 229	- 6,0 %
	V	149 857	218 925	+ 42,4 %
dont acquisition par des agriculteurs	S	12 255	9 621	- 25,5 %
	V	58 693	62 997	+ 7,3 %
dont acquisition SAFER	S	4 343	4 878	+ 12,2 %
	V	24 087	44 977	+ 86,7 %
dont acquisition par des non agriculteurs	S	5 989	6 736	+ 12,7 %
	V	67 078	105 418	+ 57,3 %

S → en ha - V → en milliers d'euros

**Tableau n° 10 : Le marché foncier rural en Basse-Normandie en termes de surface échangées et de valeur des transactions en 2005**

Source : SAFER

### **Un marché caractérisé par une hausse constante**

D'après les données recueillies et analysées par la SAFER, le marché foncier rural avait porté en 2005 en Basse-Normandie sur 27 786 ha. L'importance spatiale

de ce marché présente au plan régional une certaine stabilité, celui-ci oscillant au cours de la décennie 1996-2005 entre un minimum de 27 101 ha (2002) et un maximum observé de 30 119 ha (1996). Dans l'absolu, les surfaces concernées annuellement par les transactions représentent de l'ordre de 1,5 % de la surface rurale totale.

Si le marché foncier rural est donc demeuré stable en termes de surfaces, il n'en a pas été de même pour la valeur des échanges, celle-ci passant de 248 millions d'euros en 1999 à 639 en 2005, sont une multiplication par 2,5 en 10 années, avec une accélération notable à partir de 2002 (valeur totale en échanges observée à 429 millions d'euros).

		1996	2001	2005	$\Delta$ 2001/2005
<b>Calvados</b>	Surface en ha	10 559	10 269	9 414	
	Indice d'évolution	100	97	89	
	Valeur en millions d'euros	117	169	296	
	Indice d'évolution	100	144	253	
	Valeur moyenne par ha en euros	11 080	16 457	31 442	+ 91 %
<b>Manche</b>	Surface en ha	9 165	8 508	9 235	
	Indice d'évolution	100	93	101	
	Valeur en millions d'euros	69	108	195	
	Indice d'évolution	100	157	283	
	Valeur moyenne par ha en euros	7 528	12 693	21 115	+ 66 %
<b>Orne</b>	Surface en ha	10 395	10 210	9 137	
	Indice d'évolution	100	98	88	
	Valeur en millions d'euros	62	109	148	
	Indice d'évolution	100	176	239	
	Valeur moyenne par ha en euros	5 964	10 675	16 197	+ 52 %
<b>Basse-Normandie</b>	Surface en ha	30 119	28 987	27 786	
	Valeur en millions d'euros	248	386	639	
	Valeur moyenne par ha en euros	8 234	13 316	22 997	+ 73 %

**Tableau n° 11 : L'évolution des transactions du marché foncier rural notifiées à la SAFER de 1996 à 2005**

Source : SAFER Basse-Normandie

Cette croissance de la valeur des transactions foncières, remarquable dans son ampleur, présente au plan départemental des évolutions tout à fait contrastées comme en atteste le tableau n° 11. Alors que dans les trois départements bas-normands le volume spatial des surfaces échangées est très comparable - de l'ordre de 9 000 à 10 000 ha pour chacun d'entre eux -, il n'en est pas de même de la valeur moyenne de l'hectare faisant l'objet d'une transaction. Il convient cependant de remarquer que ce critère d'appréciation n'a qu'une valeur très indicative et sujette à

discussion puisqu'il globalise des transactions concernant des espaces boisés, des terres agricoles, des propriétés incluant bâti et non bâti, des terrains destinés à l'artificialisation (lotissement, infrastructures...).

Ainsi, la valeur moyenne à l'hectare des transactions s'inscrit dans un rapport de presque 1 à 2 entre le département de l'Orne (16 197 euros/ha en 2005) et celui du Calvados (31 442 euros/ha). Non seulement cet écart est considérable mais il s'est particulièrement creusé entre 2001 et 2005. Le prix moyen à l'hectare a crû durant un bref laps de temps de 91 % dans le Calvados, de 66 % dans la Manche et de 52 % dans l'Orne. Cette distorsion est notamment le fait de ventes de biens fonciers ruraux soit bâtis et recherchés pour ce motif, en particulier par des étrangers (surtout d'origine britannique), soit acquis à des fins d'artificialisation (lotissement, infrastructures...).

### ***L'évolution du prix des terres agricoles***

Le prix des terres agricoles, à l'instar de tous les types de biens fonciers, a connu au cours des 10 dernières années une croissance notable, passant en Basse-Normandie de 2 980 euros/ha en moyenne triennale 94/95/96 à 4 750 euros/ha en moyenne triennale 2003/2004/2005, soit + 59 %. Cette augmentation a cependant été variable d'un département à l'autre : + 71 % dans le Calvados, + 44 % dans la Manche et + 46 % dans l'Orne.

Ces prix et ces augmentations diffèrent selon les régions agricoles. On observe ainsi des prix compris en moyenne entre 6 000 et 7 000 euros l'hectare dans l'Avranchin, entre 7 000 et 8 000 euros dans la plaine de Caen-Sud et de 8 000 à 8 500 euros dans la plaine de Caen-Nord et dans le Pays d'Auge Nord. A l'inverse, tout le département de l'Orne ainsi que le Nord Ouest Cotentin affichent des prix moyens à l'hectare se situant entre 3 110 et 4 000 euros.

### ***Le marché foncier rural en vue de l'artificialisation***

Chaque année, une grande quantité de surfaces rurales sont artificialisées. Il s'agit de parcelles, généralement d'origine agricole, que l'on destine à des usages de types extraction minérale, emprise d'infrastructures, zones d'activités (artisanales, commerciales, industrielles, lotissements), terrains à bâtir (hors lotissement). En 10 ans, environ 17 000 ha ont été cédés à ces fins à raison de 8 244 dans le Calvados, de 5 601 dans la Manche et de 3 102 dans l'Orne.

En termes d'usage, la répartition a été la suivante :

- extraction minérale            675 ha
- infrastructures                2 008 ha
- zones d'activités            11 264 ha
- terrains à bâtir                2 999 ha

Il faut souligner l'augmentation annuelle régulière des surfaces soumises à l'artificialisation. Ainsi est-on passé de 1 131 ha en 1996 à 2 332 ha en 2005.

D'autres sources d'information confirment cette tendance à la diminution des surfaces à usage agricole. Il s'agit en l'occurrence des enquêtes dites "Terruti" réalisées annuellement par le Ministère de l'Agriculture. Selon cette approche, la Surface Agricole Utile (SAU) des exploitations (en quelque sorte la SAU réelle) serait passée en Basse-Normandie de 1 348 000 ha en 1989 à 1 244 000 ha en 2006, soit une réduction globale de 96 000 ha en 18 exercices, ce qui équivaut à une baisse de la dite SAU de 0,4 % par an.

Pour l'essentiel, ces 96 000 ha ont été affectés aux usages suivants :

- peupleraies → 1 100 ha ;
- friches → 5 000 ha ;
- surfaces en herbe hors exploitations → 34 000 ha ;
- surfaces artificialisées → 51 000 ha.

Ce dernier chiffre traduit une artificialisation des terres agricoles d'une importance supérieure à celle observée par la SAFER. Quoi qu'il en soit, l'ensemble de ces données (Terruti, SAFER) confirme bien une tendance lourde à l'artificialisation des terres agricoles.

### ***Les acquéreurs du marché foncier agricole***

Le marché foncier agricole est caractérisé au cours des dix dernières années par un certain nombre d'évolutions remarquables.

Au déclin des surfaces mises en vente entre 1996 et 2001 (de 24 100 ha à 21 220 ha) a succédé une certaine stabilité autour d'une superficie globale de 21 000 ha. Par ailleurs, alors que les agriculteurs se portaient acquéreurs des 3/4 des terres agricoles mises en vente sur le marché, ils n'en achètent plus désormais que les 2/3 (14 499 ha en 2005<sup>21</sup>), ce en raison de la forte concurrence sur l'espace et, en certaines zones, d'une demande agricole en baisse. Une nouvelle population citadine aspire aujourd'hui à intégrer le tissu rural et les non agriculteurs achètent maintenant environ 1/3 (6 736 ha en 2005) des surfaces pour développer principalement une agriculture de loisirs ou pour disposer d'espaces autour de leurs résidences.

### ***Les acquisitions par les étrangers***

Parallèlement, les acquisitions par les étrangers ont crû de façon très élevée passant de 71 mutations en 1996 à 654 en 2004 pour s'établir à 475 en 2005. Ce dernier chiffre étant plus représentatif du volume moyen des transactions intervenues depuis une demi-douzaine d'années. L'essentiel de ces acquisitions est le fait de britanniques. Toutefois, la frange Est de la Basse-Normandie reste la zone de prédilection des acquéreurs d'origine francilienne.

Dans l'absolu, deux principaux enseignements peuvent être tirés de ces différentes données chiffrées. On assiste d'une part à un lent mais certain partage du

---

<sup>21</sup> Acquisition effectuée par les agriculteurs et la SAFER, soit 9 621 ha pour les premiers et 4 878 pour la seconde.

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.

Ainsi, en 2005, 2 239 ha (2 157 ha en 2004) ont été acquis par l'Etat, par les collectivités et par d'autres intervenants pour la réalisation d'infrastructures, de zones d'activités ou de lotissements. On peut ainsi considérer que depuis l'année 2000, près de 10 000 ha (soit un quadrilatère de 10 km de côté) ont quitté le giron de l'agriculture régionale, ces surfaces étant constituées souvent de terre à fort potentiel agronomique.

### 2.3.2.2. 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 extra-régionaux qui acquièrent soit un logement principal, soit une résidence secondaire.

Un certain nombre de paramètres présentés ici sous forme de tableaux successifs illustrent cette attirance.

Tout d'abord, le tableau n° 12 donne pour les départements du Calvados et de la Manche un aperçu de la répartition de l'espace selon la nature d'occupation des sols au sein des communes littorales. On y relève l'importance de l'artificialisation des sols dans les communes calvadosiennes du bord de mer (17,2 % contre 10,3 % dans la Manche). Cette artificialisation est particulièrement importante à l'Est de l'Estuaire de l'Orne et y est certainement supérieure à 40 %. La croissance des milieux artificialisés 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.

	Milieux artificialisés	Terres agricoles	Milieux naturels	Zones humides	Surface en eau	Total
Calvados	5 859 ha (17,2 %)	27 610 ha (76,5 %)	1 663 ha	704 ha	271 ha	36 107 ha (100 %)
Manche	10 859 ha (10,3 %)	84 586 ha (80,2 %)	8 665 ha	1 284 ha	245 ha	105 639 ha (100 %)
Evolution en France entre 1990 et 2000	+ 5,07 %	-	-	-	-	-

Tableau n° 12 : Occupation du sol dans les communes littorales en 2000

Source : IFEN - Corine Land Cover 2000

Un deuxième tableau vient compléter ces informations en précisant l'étendue des surfaces artificialisées dans les cantons littoraux ainsi que l'importance de la surface consacrée aux constructions sur ces mêmes espaces entre 1990 et 2003.

Cantons littoraux	Surfaces artificialisées	Part Artificialisée	Construction 1990-2003
Calvados	10 256 ha	8,5 %	303 ha
Manche	9 939 ha	4,0 %	485 ha

**Tableau n° 13 : Surfaces construites entre 1990 et 2003  
dans les cantons littoraux bas-normands**

Source : Ministère de l'Équipement - SITADEL - IFEN

A l'appui de ce tableau, il convient d'ajouter que les constructions réalisées en 2003 sur les communes littorales du département de la Manche ont représenté une consommation de 11 ha et dans le Calvados de 6 ha. Cette différence témoigne de la disponibilité plus importante en terrain à bâtir dans la Manche, le département du Calvados connaissant désormais en la matière une réelle pénurie.

		Prix par pièce	Taux d'augmentation sur an
Lisieux	Zone littorale	40 250	+ 11,4 %
	Bassin d'habitat	34 300	+ 9,7 %
Caen	Zone littorale	32 750	+ 9,8 %
	Bassin d'habitat	28 650	+ 9,3 %
Coutances	Zone littorale	29 300	+ 13,8 %
	Bassin d'habitat	21 650	+ 8,2 %
Granville	Zone littorale	32 300	+ 8,6 %
	Bassin d'habitat	29 550	+ 8,0 %

**Tableau n° 14 : Coût comparatif d'acquisition d'une pièce au sein d'un bassin d'habitat possédant une zone littorale - 2004**

Source : Immoprix-PERVAL

Enfin, le tableau n° 14 montre le caractère particulièrement élevé du prix du logement (rapporté à la pièce) dans les zones littorales par rapport à leur bassin d'habitat de référence. Non seulement leur prix est élevé mais leur rythme d'augmentation est également plus rapide.

### 2.3.2.3. LE MARCHÉ DE L'HABITAT EN BASSE-NORMANDIE

Pour d'évidentes raisons, habitat et foncier constituent des problématiques associées. La construction de logements, qu'ils soient individuels ou collectifs, induit un besoin et une consommation d'espaces, certains déjà inclus dans des périmètres urbains, d'autres gagnés sur le milieu péri-urbain 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.

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'observations, par ailleurs déjà cités.

Comme indiqué précédemment, deux dispositifs rassemblent en la matière un certain nombre d'informations sur la nature et l'évolution du marché de l'habitat.

Ainsi, depuis 1993, les notaires ont mandaté la société PERVAL pour recueillir et analyser les données relatives aux mutations. Cette banque de données est cependant alimentée sur la base du volontariat. Par exemple, le taux de couverture par rapport à l'ensemble des ventes réalisées est, comme cela a déjà été indiqué, de 70 % en Basse-Normandie. En outre, il faut souligner que cette base est plus immobilière que foncière.

La Direction Générale des Impôts (DGI), en particulier le service des Domaines, exerce une mission générale d'évaluation des biens.

Malheureusement, l'accès et la diffusion des informations collectées par les Domaines restent limités. Seules les entités publiques (collectivités territoriales, établissements publics, administrations...), sur demande expresse, peuvent bénéficier des informations ainsi élaborées.

A certains égards, on peut considérer que ces dispositifs d'appréciation de la situation et de l'évolution du marché de l'habitat ne sont pas véritablement utilisés dans le sens d'une observation foncière partagée et diffusée.

Quelques données peuvent cependant être ici mentionnées pour tenter de cerner la situation et l'évolution récente des marchés fonciers et immobiliers en Basse-Normandie et dans les régions de l'Ouest.

Comme déjà indiqué, les prix ici mentionnés correspondent à des moyennes soit régionales, soit départementales, soit encore locales. Elles n'ont qu'une valeur indicative, les prix réels variant selon des paramètres particulièrement nombreux : situation d'ensemble, présence ou non de servitudes ou de nuisances, d'axes de communications... De ce fait, le prix réel d'une parcelle à un endroit donné est généralement différent, voire très différent, du prix moyen tel que proposé dans les tableaux ci-après.

Quelques données peuvent cependant être ici proposées pour tenter de cerner la situation et l'évolution récente des marchés fonciers et immobiliers. Cette présentation est opérée à partir des informations communiquées par la banque de données PERVAL concernant les prix des terrains à bâtir, des maisons neuves et anciennes ainsi que des appartements. Les niveaux de prix sont ventilés selon une double approche, l'une nationale et interrégionale (Basse-Normandie, Bretagne, Haute-Normandie et Pays de la Loire), l'autre infrarégionale concernant plus spécifiquement les départements et les bassins d'habitat bas-normands.

Les données nationales et interrégionales intéressent l'année 2005 et offrent un aperçu des évolutions enregistrées sur la période 2000-2005. Ces informations comparatives suscitent un certain nombre de commentaires. D'une part, quel que soit le type de bien concerné, l'augmentation des prix constatée ces cinq dernières années a été considérable : + 69 % pour les terrains à bâtir d'une superficie inférieure à 600 m<sup>2</sup>, + 47 % pour les maisons neuves, + 68 % pour les maisons anciennes et + 76 % pour les appartements (anciens). D'autre part, au plan interrégional, les augmentations observées sont assez homogènes quel que soit le bien considéré. Enfin, la Basse-Normandie présente une croissance des prix assez

comparable à celle constatée au niveau national mais offre encore des niveaux de prix inférieurs à ceux des autres régions de l'Ouest sauf en ce qui concerne les appartements où elle se classe parmi les régions affichant les prix au m<sup>2</sup> les plus élevés.

Terrains à bâtir (en euros au m <sup>2</sup> )	< 600 m <sup>2</sup>	600 à 1 500 m <sup>2</sup>	1 500 à 2 500 m <sup>2</sup>
France de province	108 (69 %)	68 (57 %)	38 (73 %)
Basse-Normandie	71 (58 %)	44 (47 %)	19 (73 %)
Bretagne	88 (63 %)	58 (66 %)	33 (94 %)
Pays de la Loire	96 (71 %)	56 (60 %)	37 (105 %)
Haute-Normandie	72 (53 %)	52 (63 %)	26 (85 %)

Pourcentages entre parenthèses → évolution 2000-2005

**Tableau n° 15 : Le prix moyen des terrains à bâtir en France de province et dans les régions du Grand Ouest en 2005**

Source : Immoprix-PERVAL

Maisons neuves	2000	2005	Evolution
France de province	153 425	225 277	+ 47 %
Basse-Normandie	127 121	181 105	+ 42 %
Bretagne	147 253	204 727	+ 39 %
Pays de la Loire	129 601	194 944	+ 50 %
Haute-Normandie	122 081	185 710	+ 52 %

**Tableau n° 16 : Le prix des maisons neuves en France de province et dans les régions de l'Ouest en 2005**

Source : Immoprix-PERVAL

Maisons anciennes	2000	2005	Evolution
France de province	98 239	164 806	+ 68 %
Basse-Normandie	79 526	137 043	+ 72 %
Bretagne	93 827	154 848	+ 70 %
Pays de la Loire	90 364	155 636	+ 72 %
Haute-Normandie	91 412	146 844	+ 61 %

**Tableau n° 17 : Le prix des maisons anciennes en 2005 en France de province et dans les régions de l'Ouest**

Source : Immoprix-PERVAL

Appartements (prix au m <sup>2</sup> )	2000	2005	Evolution
France de province	1 155	2 032	+ 76 %
Basse-Normandie	1 052	1 849	+ 76 %
Bretagne	1 036	1 771	+ 71 %
Pays de la Loire	1 137	1 428	+ 70 %
Haute-Normandie	961	1 512	+ 57 %

**Tableau n° 18 : Le prix des appartements (au m<sup>2</sup>) en France de province et dans les régions de l'Ouest en 2005**

Source : Immoprix-PERVAL

Au plan spécifiquement régional, le tableau n° 19 relatif aux prix des terrains selon leur superficie et leur localisation met en évidence pour l'année 2006 des amplitudes de valeur significatives d'un secteur géographique à l'autre. A cet égard, la différence s'inscrit dans un rapport de 1 à 5 entre les bassins d'habitat de Caen et d'Argentan.

Terrains à bâtir (en euros)	Prix moyen	< 600 m <sup>2</sup>	600 à 1 500 m <sup>2</sup>	1 500 à 2 500 m <sup>2</sup>
Calvados	38 213	44 855	40 860	35 849
- Caen	43 312	52 848	43 853	41 352
- Bayeux	34 307	18 985	37 588	33 649
- Lisieux	42 842	32 662	32 696	46 524
- Vire	17 640	10 000	16 258	17 488
Manche	29 794	37 393	32 629	26 000
- Avranches	30 160	38 396	31 377	24 068
- Cherbourg	30 128	31 173	34 427	26 704
- Coutances	37 312	42 470	40 308	35 053
- Saint-Lô	21 373	39 616	25 434	19 046
Orne	18 958	26 346	18 920	18 000
- Alençon	26 191	31 255	25 680	25 165
- Argentan	15 294	10 883	12 184	15 618
- Mortagne	13 520	11 369	13 046	13 431

**Tableau n° 19 : Le prix moyen des terrains à bâtir en Basse-Normandie, par départements et dans les grands bassins d'habitat en 2006 (21/03)**

Source : Immoprix-PERVAL

Il convient de souligner que les prix des terrains sont par ailleurs d'autant plus élevés qu'ils concernent de petites parcelles (en l'occurrence inférieures à 600 m<sup>2</sup>), ces dernières le plus souvent localisées en ville ou en agglomération étant particulièrement recherchées.

	Maisons anciennes	Appartements neufs (m <sup>2</sup> )	Appartements anciens (m <sup>2</sup> )
Calvados	174 749	2 184	2 169
- Caen	181 780	2 198	1 948
- Bayeux	153 366	-	1 658
- Lisieux	209 669	2 193	2 625
- Vire	99 385	-	-
Manche	128 317	1 953	1 367
- Avranches	125 217	2 053	1 838
- Cherbourg	136 232	2 086	1 251
- Coutances	126 371	-	-
- Saint-Lô	111 525	1 516	1 064
Orne	103 373	1 479	1 115
- Alençon	105 127	1 387	1 192
- Argentan	94 973	-	974
- Mortagne	116 557	-	-

**Tableau n° 20 : Le prix moyen de l'immobilier dans les départements bas-normands en 2006**

Source : Immoprix-PERVAL

Le tableau n° 20 donne un aperçu départemental et par bassins d'habitat du prix des maisons anciennes et du prix des appartements neufs et anciens. Là aussi, les éventails de prix sont conséquents et varient, pour les maisons anciennes en particulier, du simple au double. Certains secteurs littoraux - la Côte Fleurie pour la zone de Lisieux par exemple - pèsent lourdement sur le niveau moyen des prix rencontrés.

Enfin, l'analyse des informations tirées de la banque de données PERVAL met en évidence le caractère élevé du rythme d'augmentation annuelle depuis 2000. Il n'a jamais été inférieur au plan départemental à + 7,7 % comme ce fut le cas dans le département de l'Orne. A l'échelle des bassins d'habitat, ce rythme se situe entre + 5,6 % par an à Argentan et + 12,5 % à Vire. La moyenne régionale s'établit cependant à + 8,8 % contre + 11,4 % par an au niveau national.

Les littoraux sont les secteurs géographiques qui, au plan régional, ont connu les plus fortes augmentations. Exprimés en 2004 en prix par pièce d'habitation, les prix culminaient à 40 250 euros sur la Côte Fleurie (+ 11,4 % par an depuis 2 000), à 32 750 euros sur la Côte de Nacre (+ 9,8 %) et à 32 300 euros (+ 8,6 %) à Granville tandis que le prix moyen par pièce est nettement moins élevé à Cherbourg : 24 800 euros (+ 8,1 %).

#### **2.3.2.4. LA CONSOMMATION D'ESPACES IMPUTABLE A LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS**

La construction de logements, individuels ou collectifs, est un facteur mécanique de consommation d'espaces et ce d'autant plus que la construction de logements individuels a, depuis plusieurs années, le vent en poupe. Il pourrait donc être intéressant de chercher à connaître à travers les déclarations (demandes de permis de construire) transitant par les directions départementales de l'Équipement les superficies utilisées pour la construction de logements. Malheureusement, compte tenu du caractère déclaratif (et par conséquent aléatoire voire fantaisiste) des surfaces de terrains déclarées, il n'est pas possible de prendre en considération ces informations<sup>22</sup> pour avancer une estimation plausible des superficies concernées.

Néanmoins, si les surfaces des parcelles sont incertaines, le nombre de logements déclarés ou dont la construction est entamée est, lui, connu avec exactitude. Il est donc possible par extrapolation d'avancer quelques ordres de grandeur concernant la consommation d'espaces dédiés à la construction de logements.

Ainsi, sur la base d'une taille régionale moyenne des parcelles de 850 m<sup>2</sup> à laquelle il faut ajouter environ 150 m<sup>2</sup> pour les circulations, parkings et espaces collectifs, on peut calculer une consommation annuelle foncière par référence au nombre de logements édifiés.

En 2005, avec la construction de 8 250 logements<sup>23</sup> mis en chantier, la surface consommée aurait pu être de 8 250 x 1 000 m<sup>2</sup> = 825 ha.

<sup>22</sup> Informations contenues dans la base de données SITADEL.

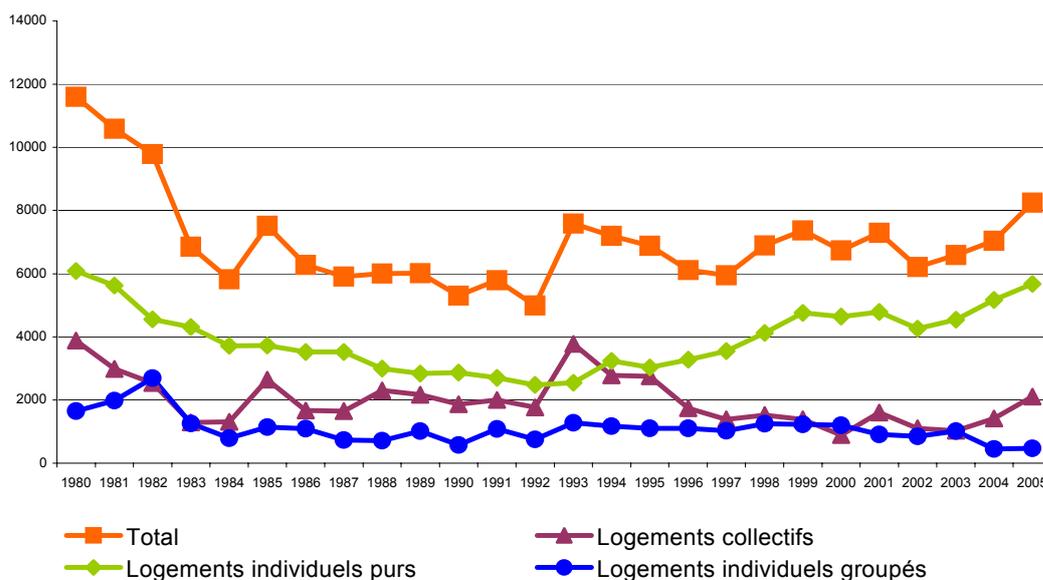
<sup>23</sup> Y compris collectifs pour compenser la taille exceptionnellement importante des parcelles afférentes à certaines constructions individuelles.

De façon assez surprenante, selon les évaluations opérées dans le Calvados, la taille moyenne des parcelles (y compris VRD) serait dans l'agglomération caennaise et sa périphérie immédiate proche de 1 000 m<sup>2</sup>, soit à peine moins qu'ailleurs dans ce département malgré un prix au m<sup>2</sup> élevé. Dès lors, on comprend pourquoi l'étalement urbain autour de la capitale régionale constitue une importante préoccupation.

Pendant, il convient de préciser que ces espaces ne sont pas tous gagnés sur la périphérie des villes et plus généralement sur le territoire rural. Une partie des constructions est réalisée au cœur d'ensembles urbains préexistants.

On peut donc considérer que ce sont de l'ordre de 650 à 700 ha qui, en 2005, ont pu être consommés au détriment du territoire rural et agricole en Basse-Normandie. Il faut ajouter à cette surface, les espaces consommés par la construction de locaux à usage professionnel (industrie, agriculture, commerce, services...) et par les infrastructures. A ce propos, il est coutumier de considérer que la consommation d'espaces pour des besoins à la fois économiques et infrastructurels est au moins égale à celle utilisée pour la construction de logements. Ainsi, l'éventualité d'une consommation annuelle d'au moins 1 500 à 1 600 ha n'est certainement pas irréaliste. Cette superficie, dans l'absolu considérable (une commune moyenne en Basse-Normandie s'étend sur environ 1 000 ha), représente une consommation d'espace rural d'autant plus dommageable qu'elle s'opère généralement au détriment des terres agricoles de qualité.

La SAFER de Basse-Normandie, à la demande de la DRE, mène à la date de rédaction de ce document des études sur l'ampleur du "grignotage urbain" dans les périphéries de Caen, Alençon et Granville. Les résultats de ces investigations et les enseignements que l'on pourra en tirer seront à bien des égards précieux et permettront de mieux cerner cette problématique et son rythme de progression.



Graphique n° 1 - Les mises en chantier de logements en Basse-Normandie depuis 1980

Source DRE

<b>Basse-Normandie</b>	<b>Logements individuels groupés</b>	<b>Logements individuels purs</b>	<b>Logements collectifs</b>	<b>Total</b>
1980	1 645	6 082	3 878	<b>11 605</b>
1981	1 978	5 629	2 985	<b>10 592</b>
1982	2 693	4 557	2 536	<b>9 786</b>
1983	1 259	4 307	1 291	<b>6 857</b>
1984	794	3 715	1 308	<b>5 817</b>
1985	1 142	3 728	2 642	<b>7 512</b>
1986	1 090	3 517	1 668	<b>6 275</b>
1987	736	3 520	1 648	<b>5 904</b>
1988	716	2 993	2 299	<b>6 008</b>
1989	1 015	2 836	2 167	<b>6 018</b>
1990	578	2 863	1 858	<b>5 299</b>
1991	1 086	2 705	1 997	<b>5 788</b>
1992	748	2 481	1 764	<b>4 993</b>
1993	1 275	2 542	3 769	<b>7 586</b>
1994	1 170	3 239	2 783	<b>7 192</b>
1995	1 105	3 030	2 752	<b>6 887</b>
1996	1 099	3 280	1 736	<b>6 115</b>
1997	1 021	3 545	1 380	<b>5 946</b>
1998	1 245	4 127	1 520	<b>6 892</b>
1999	1 233	4 756	1 380	<b>7 369</b>
2000	1 203	4 645	892	<b>6 740</b>
2001	911	4 789	1 596	<b>7 296</b>
2002	845	4 264	1 099	<b>6 208</b>
2003	1 018	4 542	1 026	<b>6 586</b>
2004	451	5 170	1 414	<b>7 035</b>
2005	471	5 673	2 108	<b>8 252</b>

**Tableau n° 21 : Les mises en chantier de logements en Basse-Normandie depuis 1980**

*Source - DRE*

Pour information, le tableau n° 21 opère une récapitulation du nombre annuel de logements, individuels et collectifs, dont la construction est commencée. De 1980 à 2005, plusieurs périodes sont observables : un niveau important de construction jusqu'en 1986 ; une diminution nette de 1987 à 1992 suivie d'une reprise et depuis 1998 un niveau élevé du nombre de constructions.

De façon plus détaillée, ce tableau met en évidence le déclin régulier et durable du logement collectif pour atteindre un plus bas historique en 2 000 (892) et à peine plus en 2003 (1 026). Toutefois, les années 2004 et 2005 témoignent d'une nette reprise avec respectivement 1 414 et 2 108 mises en chantiers comptabilisées.

Le logement individuel, pour sa part, ne cesse de croître depuis le début des années 1990 pour atteindre désormais des niveaux comparables à ceux des années 1981 à 1983, avec 5 621 réalisations en 2004 et 6 144 en 2005.

Les tableaux suivants (22, 23, 24 et 25) font le point très précisément aux plans régional et départemental du nombre de logements autorisés et mis en chantier en 2006 (sur 3 trimestres). L'intérêt de ces tableaux, outre la distinction "logements individuels, diffus et groupés, et collectifs", est de mettre en évidence l'essor

remarquable de la construction de logements en général. Qu'il s'agisse de logements autorisés ou mis en chantier, les chiffres sont édifiants : + 34 % pour les logements autorisés d'une année sur l'autre et + 7 % pour les mises en chantier. Nul doute que le grignotage des espaces périurbains et ruraux en est accru considérablement.

On observe également la forte augmentation du nombre de logements individuels groupés, par nature moins consommateurs d'espace. Toutefois, ce type de logements ne représente que 16 % des logements autorisés, l'individuel diffus constituant un peu plus de la moitié du total.

Par ailleurs, pour des motifs de retraitement statistique, quelques légères différences peuvent être observées entre les données issues de la DRE (tableau n° 21) et les données relevant du CRIEC (tableaux n°s 22 à 25).

<b>BASSE-NORMANDIE</b>	<b>Dernier mois connu</b>	<b>Cumul 2005</b>	<b>Cumul 2006</b>	<b>Variation annuelle</b>	<b>12 mois précédents</b>	<b>12 derniers mois</b>	<b>Variation annuelle</b>
Individuels diffus		5 029	5 148	+ 2 %	6 401	6 661	+ 4 %
Individuels groupés		978	1 593	+ 63 %	1 353	1 902	+ 41 %
<b>Total individuels</b>		<b>6 007</b>	<b>6 741</b>	<b>+ 12 %</b>	<b>7 754</b>	<b>8 563</b>	<b>+ 10 %</b>
Collectifs		1 551	3 381	+ 118 %	2 386	4 281	+ 79 %
<b>LOGEMENTS AUTORISES</b>	sept.	<b>7 558</b>	<b>10 122</b>	<b>+ 34 %</b>	<b>10 140</b>	<b>12 844</b>	<b>+ 27 %</b>
<i>Dont résidences secondaires</i>					714	613	- 14 %
<b>LOGEMENTS MIS EN CHANTIER</b>	sept.	<b>6 700</b>	<b>7 517</b>	<b>+ 7 %</b>	<b>8 768</b>	<b>9 070</b>	<b>+ 3 %</b>

Tableau n° 22 : Les logements autorisés et mis en chantier en 2005-2006 en Basse-Normandie  
Source : CRIEC

<b>CALVADOS</b>	<b>Dernier mois connu</b>	<b>Cumul 2005</b>	<b>Cumul 2006</b>	<b>Variation annuelle</b>	<b>12 mois précédents</b>	<b>12 derniers mois</b>	<b>Variation annuelle</b>
Individuels diffus		1 956	1 930	- 1 %	2 451	2 567	+ 5 %
Individuels groupés		961	847	+ 57 %	816	1 039	+ 27 %
<b>Total individuels</b>		<b>2 494</b>	<b>2 777</b>	<b>+ 11 %</b>	<b>3 267</b>	<b>3 606</b>	<b>+ 10 %</b>
Collectifs		1 123	2 085	+ 86 %	1 664	2 628	+ 58 %
<b>LOGEMENTS AUTORISES</b>	sept.	<b>3 617</b>	<b>4 862</b>	<b>+ 34 %</b>	<b>4 931</b>	<b>6 234</b>	<b>+ 26 %</b>
<i>Dont résidences secondaires</i>					288	255	- 11 %
<b>LOGEMENTS MIS EN CHANTIER</b>	sept.	<b>3 259</b>	<b>3 309</b>	<b>+ 2 %</b>	<b>4 293</b>	<b>4 216</b>	<b>- 2 %</b>

Tableau n° 23 : Les logements autorisés et mis en chantier en 2005-2006 dans le Calvados  
Source : CRIEC

MANCHE	Dernier mois connu	Cumul 2005	Cumul 2006	Variation annuelle	12 mois précédents	12 derniers mois	Variation annuelle
Individuels diffus		2 308	2 278	- 1 %	2 978	2 920	+ 2 %
Individuels groupés		336	460	+ 37 %	409	571	+ 40 %
<b>Total individuels</b>		<b>2 644</b>	<b>2 738</b>	<b>+ 4 %</b>	<b>3 387</b>	<b>3 491</b>	<b>+ 3 %</b>
Collectifs		273	622	+ 128 %	506	988	+ 95 %
<b>LOGEMENTS AUTORISÉS</b>	sept.	<b>2 917</b>	<b>3 360</b>	<b>+ 15 %</b>	<b>3 893</b>	<b>4 479</b>	<b>+ 15 %</b>
<i>Dont résidences secondaires</i>					379	325	- 14 %
<b>LOGEMENTS MIS EN CHANTIER</b>	sept.	<b>2 607</b>	<b>2 656</b>	<b>+ 2 %</b>	<b>3 375</b>	<b>3 419</b>	<b>+ 1 %</b>

Tableau n° 24 : Les logements autorisés et mis en chantier en 2005-2006 dans la Manche  
Source : CRIEC

ORNE	Dernier mois connu	Cumul 2005	Cumul 2006	Variation annuelle	12 mois précédents	12 derniers mois	Variation annuelle
Individuels diffus		765	940	+ 23 %	972	1 174	+ 21 %
Individuels groupés		104	286	+ 175 %	128	292	+ 128 %
<b>Total individuels</b>		<b>869</b>	<b>1 226</b>	<b>+ 41 %</b>	<b>1 100</b>	<b>1 466</b>	<b>+ 33 %</b>
Collectifs		155	674	+ 335 %	216	665	+ 208 %
<b>LOGEMENTS AUTORISÉS</b>	sept.	<b>1 024</b>	<b>1 900</b>	<b>+ 86 %</b>	<b>1 316</b>	<b>2 131</b>	<b>+ 62 %</b>
<i>Dont résidences secondaires</i>					47	33	ns
<b>LOGEMENTS MIS EN CHANTIER</b>	sept.	<b>834</b>	<b>1 192</b>	<b>+ 43 %</b>	<b>1 100</b>	<b>1 435</b>	<b>+ 30 %</b>

Tableau n° 25 : Les logements autorisés et mis en chantier en 2005-2006 dans l'Orne  
Source : CRIEC

### 2.3.2.5. CONSÉQUENCES ET ENJEUX SUSCITÉS PAR LA PRESSION FONCIÈRE EN BASSE-NORMANDIE

Les différents types de constats dressés dans le développement précédent sont éloquentes. Ils soulignent de façon incontestable l'état de crise sinon de tensions fortes dans lequel le marché foncier est actuellement plongé. Cette situation n'est ni spécifique à la Basse-Normandie, ni nouvelle. Elle est ainsi observée dans la plupart des régions françaises avec des acuités variables selon les bassins d'habitat et les micro-régions, de même qu'à l'étranger (Angleterre, Belgique, Hollande...). Au plan temporel, l'attrait pour le foncier et l'immobilier a commencé à se manifester dès les années 1997-1998. Il a pris de l'ampleur avec la chute boursière postérieure au début des années 2000.

Non seulement cette situation de tension persiste mais elle s'aggrave, comme les augmentations continues des coûts du foncier et de l'immobilier mesurées ces dernières années le prouvent. Elle est perceptible sur l'ensemble du territoire

régional même si les manifestations et les conséquences de ces tensions sont différentes d'un secteur à l'autre et notamment entre milieu rural et urbain.

### **2.3.2.5.1. Les conséquences au plan rural**

Le constat principal qu'inspire l'analyse de la question foncière est celui d'une consommation d'espaces ruraux, à la fois importante et croissante. Elle demeure, pour les motifs déjà exposés, difficile à évaluer, même si des ordres de grandeur sont avancés : 17 000 ha en 10 ans en Basse-Normandie selon la SAFER.

La consommation d'espaces ruraux ne présenterait pas en soi de considérables inconvénients si elle n'était pas irréversible et ne créait pas des conflits d'usages.

En effet, les terres utilisées à des fins de construction et de réalisation d'infrastructures de communication sont très difficilement reconvertibles, sinon de façon très coûteuse et rares sont les exemples de surfaces retrouvant leur destination agricole originale.

Outre le fait que cette consommation et ce changement d'affectation concernent le plus souvent les terres à fort potentiel agronomique, les concurrences observées sont de plus en plus vives entre agriculteurs et non agriculteurs. Quelques chiffres viennent étayer cette assertion ; la moitié des terres échangées en milieu rural, soit environ 15 000 ha par an en Basse-Normandie, est acquise par des non agriculteurs et cette proportion passe à 80 % pour les biens bâtis.

Quelles sont les conséquences les plus perceptibles de ces évolutions ?

La première d'entre elles est certainement l'augmentation très forte depuis une dizaine d'années du prix des terres agricoles, phénomène de renchérissement qu'il faut cependant relativiser sur une plus longue période, les prix actuels étant assez comparables à ceux constatés durant les années 1980. Quoiqu'il en soit, ce niveau de cherté et cette concurrence sur les terres pèsent sur l'installation des (jeunes) agriculteurs et sur l'agrandissement et le redéploiement des exploitations pour faire face aux exigences de développement ou d'adaptation des productions aux enjeux économiques ou aux modifications d'affectation du foncier.

Qui plus est, l'importance des besoins en foncier exprimés par les citoyens incite les agriculteurs ou les propriétaires de foncier en milieu rural à privilégier la vocation immobilière de leurs terrains au détriment de la vocation agricole. L'arbitrage, compte tenu des différentiels de prix au m<sup>2</sup> tout à fait considérables (atteignant parfois un rapport de 1 à 20), est rapidement opéré et ce rarement de façon favorable au maintien de la destination agricole.

A l'échelle micro-économique, autrement dit au niveau des exploitations, l'acuité de la question foncière est variable selon le type d'activité agricole en cause, selon l'environnement géographique de l'exploitation et selon, enfin, le contexte sociodémographique agricole concerné.

Ainsi, les activités d'élevage sont plus aisément fragilisées car le foncier est déterminant par rapport à la localisation du siège d'exploitation, certainement plus que dans le cas d'une exploitation céréalière.

L'environnement géographique joue également un rôle et constitue une difficulté quand l'exploitation est située à proximité d'une zone soumise à la présence urbaine. Les solutions de redéploiement souffrent alors de contraintes.

Enfin, le reclassement des agriculteurs est plus facilement réalisable dans des zones où l'âge moyen de ceux-ci est élevé. En revanche, les solutions sont plus délicates à mettre en œuvre dans les secteurs où la population agricole est jeune et développe des systèmes de production intensifs.

A ces conséquences purement foncières, il faut ajouter celles relatives au foncier bâti avec en particulier l'acquisition par des non agriculteurs de bâtiments à usage d'habitation ou professionnel qui constituaient le siège d'exploitation. Ce type d'acquisition, de plus en plus fréquent, complique notamment l'installation des nouveaux agriculteurs et leur impose d'occuper un logement dissocié et parfois éloigné de l'exploitation, ce qui est difficilement compatible avec les activités d'élevage et gênant pour les autres activités agricoles.

Parallèlement à la problématique spécifiquement agricole, il faut citer les altérations paysagères qu'engendre l'actuelle quête de foncier en milieu rural. On assiste notamment à un mitage de plus en plus perceptible et dont les effets visuels sont parfois regrettables et dommageables. Au-delà de la question des paysages, la consommation foncière due à l'habitat mais aussi à la construction d'infrastructures ou de zones à vocation économique est à l'origine par endroit d'une fragmentation des espaces naturels dont les effets affectent non seulement les paysages mais également la biodiversité.

En outre, l'urbanisation et l'artificialisation des terres ne sont pas sans conséquence sur l'imperméabilisation des sols et sur l'amplification des risques d'inondation et de pollution.

Globalement, tous ces constats conduisent à prôner la prise en compte d'une gestion patrimoniale et environnementale du territoire.

#### **2.3.2.5.2. Les conséquences au plan urbain**

L'attraction exercée par la ville ainsi que certaines évolutions de nature sociologique sont telles qu'elles ont engendré insensiblement une demande considérable et continue en foncier et en immobilier. De la sorte, la croissance de la population urbaine pour des raisons diverses (offre d'emplois, de services, de commerces...), la décohabitation, l'insuffisance de la prévision foncière, la spéculation foncière, la crise du logement en général et du logement social en particulier..., ont engendré une augmentation forte de la demande en foncier et en immobilier. Cet accroissement a été si considérable que les disponibilités en la matière ne suffisent plus depuis un certain nombre d'années à la satisfaire. La conséquence ultime de cet état de fait est une cherté croissante du foncier et partant de l'immobilier.

Consécutivement, les primo-accédants à la propriété et les ménages modestes ont dû et doivent pour se loger émigrer en deuxième et en troisième couronnes des villes, et ainsi participer à l'étalement urbain.

Si ce phénomène d'extension de la ville doit être contenu pour les raisons déjà exposées (agriculture, environnement, pollution...), il doit l'être aussi pour d'autres motifs.

Tout d'abord, l'étalement urbain est une source d'augmentation de la dépense publique. L'extension insuffisamment maîtrisée de la ville est à l'origine de travaux d'infrastructures particulièrement conséquents. Il faut ainsi réaliser et connecter les extensions urbaines aux réseaux qu'ils soient d'énergie, d'eau ou d'assainissement. Il faut enfin mettre en place les services collectifs et de proximité : transports, services aux personnes, éducation, santé, loisirs et parfois réimplanter des commerces (quand cela est possible).

Ces coûts supplémentaires ne pèsent pas que sur les collectivités publiques. Par ricochet, ils sont transférés vers les contribuables et en particulier les ménages sous forme notamment d'impôts. Ces mêmes ménages doivent également prendre en compte les conséquences financières de l'éloignement par une augmentation parfois notable de leur budget transports, et ce d'autant plus que le recours aux modes de transports individuels est beaucoup plus courant qu'aux modes de transports collectifs. Ce facteur, déjà pesant dans leur budget, pourrait dans les années à venir grandir démesurément avec le renchérissement très probable du coût de l'énergie (dont l'impact serait également ressenti au travers des dépenses de chauffage) et remettre en cause l'équilibre fragile des finances de certains ménages.

L'un des inconvénients de l'étalement urbain est aussi perceptible au travers des effets de ségrégation spatiale et donc sociale. Certaines périphéries deviennent plus résidentielles que d'autres ; à l'inverse, d'autres communes présentent un taux de logements collectifs sociaux élevés et consécutivement doivent faire face à un ensemble de dépenses afférentes supplémentaires.

Une des autres conséquences, et non des moindres, de la pression foncière en milieu déjà urbanisé est la difficulté à mener une politique publique de l'habitat, en particulier social. En effet, les prix de plus en plus élevés des terrains à bâtir se sont répercutés et se répercutent encore sur les prix globaux de réalisation des programmes de logements sociaux et consécutivement sur les niveaux de loyers pratiqués.

La cherté du foncier est une des raisons pour lesquelles la construction de logements (publics ou privés) à loyers accessibles s'est trouvée notablement ralentie ces dernières années, créant de ce fait une sorte de cercle vicieux. Ainsi, la pénurie de logements entraînant un renchérissement des loyers, leur niveau est devenu tel dans certaines agglomérations (dans le public et le privé) que la perspective de l'accès à la propriété a constitué pour un nombre non négligeable de ménages une solution légitime (mais pas toujours raisonnable) pour sortir de cet engrenage. Le niveau élevé des loyers constitue donc pour certains ménages un facteur d'incitation à l'accès à la propriété, le montant des mensualités de remboursement des prêts étant comparable bien souvent aux loyers acquittés, voire dans certains cas inférieur.

Cette évolution des comportements s'est traduite par une demande croissante en terrains ou par un regain d'intérêt pour l'achat de constructions anciennes, l'ensemble suscitant une pression foncière et immobilière accrue, donc des prix à la hausse et finalement une recherche de terrains à l'extérieur de la ville, en deuxième

ou troisième couronne. Ce phénomène concentrique a constitué pour un nombre indéterminé de communes une occasion inespérée de connaître un regain démographique. Cette évolution a finalement engendré une tendance continue à l'étalement urbain.

Cette situation globale, dans la mesure où elle ne semble pas maîtrisée, est dommageable à la fois pour les collectivités, les ménages et l'environnement rural. Il importe donc d'en limiter le développement, de l'infléchir et d'admettre le bien fondé d'un certain nombre d'enjeux, à savoir la recherche d'un retour à la densification urbaine<sup>24</sup>, à une maîtrise accrue des outils d'aménagement et de régulation foncière (droit de préemption, constitution de réserves foncières...), à la relance de programmes d'habitat à loyers modérés et à la mixité sociale.

Les enjeux ruraux sont évidents. Il s'agit de conserver des potentialités agronomiques pour l'avenir, sachant que le sol n'est pas seulement producteur de denrées alimentaires mais qu'il peut aussi contribuer à l'indépendance énergétique nationale. Derrière cet enjeu se place celui de la poursuite d'une politique d'installation de (jeunes) agriculteurs suffisamment efficace pour répondre aux défis agro-alimentaires que va connaître la société dans les décennies à venir. La conservation d'espaces non dénaturés, la qualité des paysages, la limitation des risques de pollution, viennent compléter ces enjeux ruraux.

Enfin, des enjeux économiques sous-tendent l'ensemble des ces préoccupations. Ils ont déjà été évoqués en termes de dépenses d'infrastructures, de services et de surcoût final pour les ménages.

Ainsi, les informations cartographiques et les données statistiques relatives à la situation des marchés foncier et immobilier en Basse-Normandie incitent à dresser un triple constat :

- d'une part, l'augmentation en une dizaine d'années du prix du foncier et de son corollaire l'immobilier est telle que certains observateurs évoquent même l'existence d'une bulle foncière et immobilière ;
- d'autre part, le phénomène d'étalement urbain est désormais particulièrement développé en plusieurs endroits du territoire régional. Les conséquences de cette situation sur les ménages, les collectivités publiques et le milieu rural sont d'ores et déjà perceptibles en termes de surcoûts et surtout dans la perspective tout à fait probable d'un renchérissement des prix de l'énergie ;
- enfin, il demeure cependant des zones où les tensions foncières demeurent contenues, en relation directe sans doute avec leurs niveaux de densité démographique, de développement économique et plus généralement leur attractivité.

---

<sup>24</sup> L'espace urbain était, il faut le souligner, plus dense voici une cinquantaine d'années.

## CHAPITRE III

### UNE POLITIQUE FONCIERE PERFECTIBLE

Parce qu'elle est présente dans la plupart des projets d'aménagement et de développement, qu'ils soient économiques, sociaux, culturels ou environnementaux, la question foncière constitue donc pour les pouvoirs publics une préoccupation à la fois constante et majeure. Toute insuffisance en la matière se traduit soit par un retard dans la concrétisation des projets, soit même par une impossibilité de réalisation et, dans tous les cas, par un surcoût dommageable pour les finances publiques.

Mettre en œuvre une véritable politique foncière, et donc maîtriser le foncier, que ce soit pour de grands projets d'aménagement ou pour des usages courants (création de logements, de zones d'activités artisanales...), correspond à un véritable impératif.

L'exigence de maîtrise foncière répond à trois objectifs ou groupes d'objectifs :

- favoriser le développement des activités au travers en particulier des infrastructures à vocation économique (zones d'activités) et de communications ;
- permettre la cohésion sociale via notamment l'implantation de logements ;
- protéger les milieux naturels en maintenant le potentiel agronomique (l'agriculture) et en sauvegardant l'environnement (qualité des paysages, des sols et de l'eau, biodiversité...).

Plus prosaïquement, cette prise en compte présente, outre ses aspects sociaux, deux avantages : d'une part, celui de maîtriser les coûts du foncier, et d'autre part, celui de contenir l'étalement urbain dans des proportions raisonnables et admissibles.

Ce souci de maîtrise du foncier traduit par ailleurs une exigence forte de développement durable pour éviter tout gaspillage ou usage inapproprié de l'espace dont les effets et les conséquences sont généralement, il faut insister sur ce point, difficilement réversibles<sup>25</sup>. Non seulement, il faut éviter de dilapider un patrimoine foncier qu'il convient de transmettre aux générations futures dans le meilleur état qualitatif et quantitatif possible mais aussi il faut anticiper de futures évolutions dont la probabilité ne peut être méconnue. Il s'agit en l'occurrence d'une hausse des coûts

---

<sup>25</sup> L'usage de l'espace à des fins par exemple d'habitat, notamment collectif, n'est pas en effet irréversible dans la mesure où il peut faire l'objet d'opérations de renouvellement ou de réhabilitation.

de l'énergie dont la seule incertitude réside dans la connaissance du moment où elle pèsera lourdement sur nos économies, nos modes de vie et en particulier sur nos habitudes de déplacements domicile-travail, domicile-loisirs. Ainsi, l'aménagement à venir des territoires passe par la recherche d'une limitation des déplacements reposant, entre autres, sur une maîtrise accrue du foncier.

Une seconde évolution, en relation étroite avec la première, doit aussi être évoquée. C'est en l'occurrence la possibilité, de plus en plus avérée, d'un réchauffement climatique significatif. Entre autres conséquences, ce phénomène planétaire pourrait induire et se traduire par une diminution des surfaces agronomiquement exploitables. Dès lors, il serait regrettable de gaspiller aujourd'hui des espaces agricoles de qualité dont l'usage peut se révéler demain indispensable pour maintenir voire développer des productions agricoles à vocation alimentaire, surtout si ces dernières entrent également en concurrence avec la production de biocarburants.

Il faut donc éviter toute dérive vers des évolutions qui pourraient aboutir à des situations socialement inacceptables, économiquement inefficaces et écologiquement dangereuses.

En ce qui concerne plus particulièrement la situation de la Basse-Normandie en matière de gestion foncière, les chiffres et les données figurant dans la deuxième partie de ce rapport illustrent bien certains des déséquilibres qui caractérisent et affectent le marché foncier au plan régional. Les prix des terrains et des immeubles augmentent et dans certains secteurs s'envolent même ; l'émiettement des lotissements et des zones d'activités, le mitage des constructions sont de plus en plus fréquemment observés et l'étalement urbain, notamment autour des agglomérations, celle de Caen en particulier, devient manifeste. La consommation d'espaces devient ainsi non négligeable, espaces le plus souvent gagnés sur le milieu rural et agricole. Elle serait approximativement, construction et infrastructures économiques et de communications confondues, estimée à 1 500 à 2 000 hectares par an en Basse-Normandie.

Pour autant, il ne faudrait pas en déduire que la Basse-Normandie souffre d'une crise foncière profonde. La situation n'est pas en effet telle que la disponibilité en espaces soit définitivement hypothéquée. Le développement, à la fois économique et durable, demeure au plan spatial régionalement possible à la condition toutefois que la gestion améliorée de la situation foncière devienne pour l'ensemble des acteurs de l'aménagement et en particulier pour les collectivités territoriales une préoccupation partagée. De façon condensée, la Basse-Normandie souffre plus d'une crise de la politique et de la maîtrise foncières que d'une crise foncière à proprement parler !

Ainsi, ce troisième chapitre se propose d'évoquer la question de la maîtrise foncière en Basse-Normandie au travers d'une quadruple approche :

- un rappel succinct de la situation foncière régionale sous forme d'une typologie sommaire reposant sur l'acuité variable de cet enjeu selon les territoires ;
- un examen des raisons d'ordre sociologique (mode de vie, démographie...) pesant sur l'actuelle situation foncière et dont l'évolution future est indispensable à une maîtrise améliorée du foncier ;

- une évocation des problématiques générales et particulières, de nature institutionnelles ou techniques, à l'origine des préoccupations foncières actuelles,
- enfin, des observations, des orientations voire des préconisations de nature à susciter une amélioration à moyen et long termes de la situation foncière régionale.

Cette dernière référence à la notion de durée montre combien en matière de maîtrise foncière la notion d'anticipation se révèle primordiale. C'est à la fois une nécessité et une difficulté pour ceux qui en ont la charge.

### 3.1. UNE SITUATION FONCIERE REGIONALE CONTRASTEE

Comme l'ensemble des informations contenues dans la deuxième partie de ce rapport le laisse apparaître, la conjoncture foncière en Basse-Normandie présente un aspect plutôt contrasté. La diversité des situations est en effet grande ; elle est notamment tributaire de la localisation géographique, des degrés de développement économique, de la densité démographique, de la qualité des infrastructures de communication et bien sûr du bon usage par les collectivités territoriales des dispositifs et des procédures permettant une gestion foncière maîtrisée.

D'une manière générale, les territoires les plus affectés par la pression foncière et/ou immobilière sont en Basse-Normandie les suivants :

- en tout premier lieu, il faut citer les zones urbaines. Ce n'est pas en soi une surprise ; elles constituent les secteurs géographiques les plus marqués par la crise foncière et immobilière en raison de l'attrait qu'elles exercent sur les populations et les activités.

Au premier chef, l'agglomération caennaise est caractérisée par la cherté des terrains (et du logement), au point même que le coût de la parcelle peut parfois dépasser celui de la construction ! Cette situation de prix élevé, surtout imputable à l'attractivité de la capitale régionale et à une insuffisance de l'offre de logements, amène les candidats à l'accession à la propriété à investir de plus en plus en deuxième et troisième couronnes. Une analyse rapide des raisons qui président à cet engouement pour la capitale régionale et ses alentours met en évidence son dynamisme économique et culturel, son rôle de pôle de formation, sa qualité environnementale et la proximité de la mer, la qualité et la fluidité de la circulation (par comparaison avec d'autres capitales régionales ou villes d'importance comparable), et, bien sûr, la disponibilité en espaces encore aménageables.

Les villes situées dans son aire d'influence (Bayeux, Ouistreham, Falaise...), bien reliées à la capitale régionale, constituent autant de centres secondaires eux aussi soumis à la pression foncière et immobilière, ainsi que les espaces interstitiels afférents.

Ailleurs en Basse-Normandie, les villes d'importance (Cherbourg, Lisieux, Saint-Lô, Alençon, Avranches, Flers...) connaissent avec une acuité cependant

moins ces problématiques foncières et immobilières caractérisées par une montée des prix et un certain étalement urbain, ce dernier toutefois limité à la deuxième couronne.

Il faut souligner qu'à la consommation d'espaces en secteur urbain pour l'habitat s'ajoute celle, également considérable, due aux aménagements à vocation économique (zones d'activités artisanales, industrielles, commerciales et tertiaires).

- les littoraux sont aussi des espaces confrontés à ces phénomènes de pressions foncières avec cependant des gradients bien marqués. Ainsi, à l'est de l'estuaire de la Seulles dans le Calvados, la demande foncière et surtout immobilière (faute de terrains disponibles) est forte et va crescendo à mesure que l'on se rapproche de l'estuaire de la Seine. Cela n'est pas en soi une situation nouvelle. Il s'agit d'un secteur du littoral régional exerçant depuis plus d'un siècle un considérable attrait sur les populations bas-normandes et franciliennes.

D'autres secteurs littoraux sont aussi soumis à une certaine pression, notamment dans le département de la Manche. Les zones de Saint-Vaast-la-Hougue (y compris Morsalines) à Barfleur, de Barneville-Carteret, de Saint-Malo-de-la-Lande à Montmartin-sur-Mer (y compris Agon-Coutainville) et de Granville (de Donville à Jullouville) sont caractérisées par une montée importante voire une envolée des prix du foncier et de l'immobilier.

Sur l'ensemble de ces espaces littoraux, les terrains constructibles sont de plus en plus recherchés, et leur relative rareté les rend de plus en plus inabordables ; de surcroît, la Loi Littoral, en encadrant et en limitant les possibilités d'artificialisation des terres disponibles, accentue les effets inflationnistes d'une demande en hausse. Les prix dans l'immobilier, pour des motifs tenant en particulier au résidentialisme secondaire, connaissent également une forte croissance. L'une des conséquences les plus remarquables de cette évolution est la relégation vers l'intérieur des terres des jeunes (couples) et plus largement de ceux n'ayant pas les moyens suffisants pour acquérir, construire ou même louer. Il s'en suit une partition sociale de la population dans ces zones en fonction des revenus et des tranches d'âges.

- les zones résidentielles rurales sont un troisième secteur territorial marqué par des tensions foncières et immobilières. Il en va ainsi du Nord Pays d'Auge (entre l'A13 et le littoral), du Perche Ornais, du Bocage Ornais et à certains égards Virois, de la Suisse Normande et du Val de Saire pour les microrégions les plus concernées.

Ces secteurs représentent des espaces de prédilection pour le résidentialisme secondaire rural. La clientèle y est bas-normande dans l'ensemble, francilienne dans l'est (Pays d'Auge et Perche), britannique dans le Bocage Ornais et Virois, la Suisse Normande et en certaines zones du Cotentin. Les données chiffrées réunies par la SAFER et déjà citées dans ce document en apportent la preuve. L'attrait s'exerce surtout sur les vieilles demeures et a pour effet de pousser les prix de l'ancien à la hausse, y compris du foncier, l'acquisition d'une maison pouvant s'accompagner de l'achat de quelques milliers de m<sup>2</sup> voire de quelques hectares.

Un second effet, d'une certaine manière comparable à ce qui est observé sur le littoral, est de rendre impossible ou tout du moins difficilement possible l'acquisition de logements "d'occasion" par les jeunes, les incitant par conséquent à se lancer dans la construction neuve. Dès lors, le résidentialisme secondaire dans ces secteurs géographiques a pour effet de soutenir l'activité du bâtiment, via les travaux de restauration qu'exigent les demeures anciennes et la construction neuve, qui, pour les jeunes ménages, constitue la seule voie possible pour accéder à la propriété et se loger.

- quelques secteurs géographiques promis à un possible développement futur viennent compléter cette typologie de la pression foncière et immobilière. Ces zones, pour des raisons soit économiques, soit infrastructurelles, connaissent dès maintenant des frémissements au plan foncier. On peut ainsi citer le Nord-Ouest Cotentin en raison du lancement du Grand Chantier de l'EPR à Flamanville, de la zone de Sées, dans l'Orne, avec la connexion prochaine de l'A88 avec l'A28, voire des perspectives de liaison améliorée au sud de Caen en direction de Flers dont l'annonce et les premiers travaux se font d'ores et déjà sentir en termes de prix du foncier et de l'immobilier dans le secteur de Thury-Harcourt et même au-delà.

Dans l'absolu, le territoire bas-normand pourrait être, en termes de pression foncière et immobilière, 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, une 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 ;
- 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. Si ces derniers espaces (ruraux et littoraux) ne font pas l'objet d'une forte pression actuellement, il ne faudrait pas cependant les priver d'une réflexion sur une maîtrise foncière améliorée, ce afin de les protéger à l'avenir d'une consommation foncière inappropriée.

A ce propos, on peut souligner que certaines portions du littoral du département de la Manche recèlent encore des potentialités d'aménagement et de développement inexploitées par crainte d'une application par trop restrictive de la Loi Littoral. Cette forme d'inhibition peut être à la fois attribuée à l'insécurité juridique ressentie par les aménageurs en zone littorale et à l'ignorance qu'a une

partie des acteurs de l'urbanisme des possibilités réelles qu'offre cette loi en matière d'aménagement. Il y a là très certainement un véritable déficit d'information qu'il importe à l'avenir de combler.

Au-delà de ces appréciations sur la localisation spatiale sommaire 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. La présence de voies de communications routières à haut débit non seulement au plan des grands axes mais aussi au plan intra-urbain a déclenché et déclenche, dès leurs créations, voire par anticipation, de part et d'autre des nouvelles voies de circulation, des développements résidentiels, le plus souvent par lotissements pavillonnaires et ce de façon désordonnée.

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 achevé de convaincre les ménages disposant des capacités financières adaptées à chercher "plus au large" de nouveaux logements, essentiellement de type pavillonnaire, pour bénéficier d'une surface habitable, d'éléments de confort supérieurs y compris un peu de "verdure".

Ces deux aspects du problème foncier et immobilier ne peuvent être occultés. Ils ont indissociablement contribué au phénomène d'étalement urbain.

Si l'ouverture de nouvelles voies de communication participe à l'étalement urbain et à l'augmentation de la pression foncière au-delà de la deuxième couronne des villes moyennes et grandes, elle est également et intrinsèquement consommatrice d'espaces, un kilomètre de route à 4 voies nécessitant l'artificialisation de l'ordre de 5 à 7 ha de terrain.

On ajoutera à ces types de consommation d'espaces ce qui a trait aux nécessités infrastructurelles d'ordre économique : zones industrielles, artisanales, commerciales et tertiaires dont le développement participe à l'ensemble des problématiques de pression foncière. Pour mémoire, selon les données de la SAFER, plus de 11 000 ha de terres rurales ont été artificialisés sous forme de zones d'activités entre 1995 et 2005. A titre d'exemple, sur la communauté d'agglomération de Caen la Mer, les zones d'activités existantes couvrent de l'ordre de 2 000 ha sur un espace intercommunal de 18 500 ha.

Par contrecoup, c'est principalement le milieu rural et surtout agricole qui est affecté par la pression foncière et ce d'autant plus, cela a déjà été souligné, que les terres artificialisées sont le plus souvent des terres tout à fait adaptées à la production agricole. Le grignotage permanent que subit la frange nord de l'agglomération caennaise illustre bien cet inconvénient, cette portion du territoire étant considérée à juste titre comme à haute valeur agronomique. Il en est de même dans l'ouest du département de la Manche où des terres maraîchères, situées juste en retrait du littoral, sont l'objet d'une forte pression foncière.

A priori, on peut considérer que ce ne sont pas les quelque 1 500 à 2 000 ha actuellement et annuellement amputés à l'espace rural bas-normand qui posent problème et affectent significativement le potentiel agronomique régional. En revanche, dans une optique de développement durable et de préservation des qualités environnementales et paysagères du milieu rural, il importe de consommer ce patrimoine avec parcimonie pour en préserver les usages ultérieurs.

### **3.2. DES RAISONS DEMOGRAPHIQUES ET SOCIOLOGIQUES AUX PROBLEMATIQUES FONCIERES**

Les problématiques foncières observées relèvent pour partie des comportements et de l'évolution de la population au sens démographique du terme.

Les paramètres sociologiques ne peuvent être en effet ignorés ; leur impact est considérable et certainement très difficile à infléchir. Le goût pour le logement individuel, la décohabitation, la ville à la campagne, le résidentialisme secondaire, une certaine vision spatiale du confort... constituent des aspirations sinon bien ancrées du moins prégnantes.

De surcroît et de façon mécanique, les évolutions de nature purement démographique (augmentation de la population, vieillissement) contribuent à l'augmentation des besoins en espace en particulier pour ce qui a trait au logement.

#### **3.2.1. LES RAISONS DEMOGRAPHIQUES**

L'augmentation régulière de la population régionale, quoique inférieure en rythme à celle observée au niveau national, est de nature à engendrer une demande foncière et immobilière accrue. Ainsi, la population régionale s'est-elle enrichie de 31 000 nouveaux habitants entre 1990 et 1999 (+ 0,24 % par an). Au-delà de cette croissance, dans l'absolu plutôt faible, il faut surtout insister sur l'inégale répartition territoriale de celle-ci. A lui seul, entre 1990 et 1999, le Calvados a connu une augmentation de sa population de 30 000 personnes, la Manche de 2 000 personnes tandis que l'Orne perdait 1 000 habitants.

Concernant le Calvados, cette croissance est de surcroît concentrée sur le bassin d'emploi de Caen. Il représentait à lui seul 84 % de l'augmentation de population régionale constatée entre 1990 et 1999, soit + 26 000 habitants. On imagine dès lors aisément ce que cet accroissement de population sur un espace plutôt restreint du territoire régional peut produire comme effets au niveau de la demande foncière en termes de logements et d'infrastructures économiques et de communication.

Il faut ajouter à ce phénomène de concentration l'attrait exercé par certaines des zones littorales bas-normandes : la Côte Fleurie, la Côte de Nacre, la périphérie cherbourgeoise, le littoral coutançais et surtout granvillais. Dans ces secteurs, les questions foncières et immobilières prennent une acuité grandissante.

A cette approche globale mais territorialisée de l'accroissement démographique, il faut ajouter les conséquences du vieillissement avéré de la population. Quelques chiffres doivent ici être livrés pour en illustrer la portée et les perspectives<sup>26</sup>. La population des plus de 60 ans en 2005 était estimée à 323 000 personnes soit 22,4 % de la population totale de la Basse-Normandie (21 % en France). En 2015, les plus de 60 ans pourraient représenter 27,8 % de la population régionale et compter 408 000 individus.

Mais ce n'est pas tant leur nombre escompté qui constitue un des facteurs de la problématique foncière et immobilière mais bien, hélas, la propension naturelle qu'ont les personnes âgées à composer des ménages à 1 ou 2 personnes, ce qui n'est pas sans influencer le taux d'occupation des logements.

Enfin et dans le même ordre d'idées, les couples comptent moins d'enfants, le nombre de familles ayant 3 enfants passant de 25 % de la totalité d'entre elles en 1990 à 12 % en 1999.

### **3.2.2. LES RAISONS SOCIOLOGIQUES**

Les raisons sociologiques sont nombreuses et pèsent indiscutablement sur les questions foncières et immobilières. Elles ont trait pour l'essentiel au goût des français pour le logement individuel, à l'impact de la décohabitation, à la quête d'espace par les familles, au résidentialisme secondaire et, enfin, à l'attrait pour le littoral.

#### **3.2.2.1. LE GOUT POUR LE LOGEMENT INDIVIDUEL**

Le goût des français en général et des bas-normands en particulier pour le logement individuel est loin de constituer un phénomène sociologique nouveau. La construction pavillonnaire de masse date en France des années 60 correspondant aux trente glorieuses et à l'augmentation du pouvoir d'achat des ménages. Cette inclination pour le logement individuel est également la conséquence du déploiement d'un certain nombre de politiques publiques comme par exemple les dispositifs financiers en faveur de l'accession à la propriété (Prêt d'Accession à la Propriété - PAP -), la construction accrue de voies de communication, le maintien d'une énergie à bas coût...

La Basse-Normandie n'a pas échappé à ce mode d'habitat, bien au contraire. Par rapport à la moyenne nationale, le parc régional de logements a la particularité de présenter un taux très important de maisons individuelles, soit 71 % du parc total, contre 56 % en France. Pour mémoire, il s'est construit entre 1990 et 2002 en Basse-Normandie trois fois plus de pavillons que d'appartements. Cette caractéristique n'est pas neutre en termes de consommation d'espaces et donc en termes d'impact sur le marché foncier, d'autant que la taille moyenne des parcelles est, VRD compris, supérieure à 1 000 m<sup>2</sup>.

---

<sup>26</sup> Voir le rapport récent du CESR de Basse-Normandie sur "Le vieillissement de la population bas-normande d'ici 2025" - Juin 2006.

Historiquement, du moins jusqu'à la fin des années 1990, il était possible d'expliquer ce penchant pour le logement individuel par un prix du foncier relativement abordable, aidé en cela par une disponibilité permanente en terrain, par une densité de population plutôt inférieure (à peine plus de 80 habitants au km<sup>2</sup>) à celle de nombreuses autres régions, et par un attachement ancestral et quasi viscéral à la terre.

Il faut souligner que le caractère élevé des loyers incite également de plus en plus de ménages à se tourner vers l'acquisition d'un logement, neuf ou d'occasion.

Ce goût pour le logement individuel, malgré les surcoûts fonciers qu'il génère désormais<sup>27</sup>, demeure très présent, même si, ces dernières années, une légère inflexion à la baisse est observée. Le récent regain d'intérêt pour le collectif est certainement l'une des conséquences du renchérissement du foncier incitant une fraction des ménages à opter pour des solutions de logement moins onéreuses.

Néanmoins, le logement individuel reste globalement un mode dominant de construction.

Ce particularisme est également observable au niveau du parc locatif social qui, en Basse-Normandie, est caractérisé par une proportion de logements individuels supérieure à la moyenne nationale, soit 33,5 % contre moins de 20 % en France. Il faut, à cet égard, souligner que les constructions de logements sociaux sont en Basse-Normandie majoritairement de forme individuelle depuis 1982. Cet attrait pour l'habitat individuel est particulièrement remarquable dans les communes rurales ou périurbaines où 80 % des logements HLM récents sont des pavillons mais aussi dans le cœur des villes au sein desquelles 45 % des constructions HLM récentes sont individuelles<sup>28</sup>.

Deux raisons principales expliquent cette importance du pavillonnaire social ; d'une part, une offre spécifique des bailleurs rendue possible par la présence de nombreuses petites villes dotées d'un parc social et de réserves foncières. La seconde raison, plus comportementale, tient aux aspirations de la population de vivre dans un tel cadre.

Il convient cependant de souligner que la dimension des parcelles afférentes au logement social individuel est nettement inférieure à celle observée dans l'individuel traditionnel.

### **3.2.2.2. LA CROISSANCE ET L'ATTIRANCE POUR LES AGGLOMERATIONS**

La concentration progressive de la population autour de pôles urbains est aussi un phénomène qui ne cesse de s'amplifier. Ces pôles, en offrant sur un périmètre somme toute restreint emplois, logements, services et aménités, exercent une forte attraction sur la population.

---

<sup>27</sup> Comme déjà précisé dans ce document, le rapport du Sénat sur le foncier et le logement (n° 442, année 2004-2005) précise que le coût du foncier est tel qu'il représente à la construction parfois jusqu'à 50 % de l'investissement immobilier des ménages.

<sup>28</sup> INSEE cent pour cent Basse-Normandie n° 142 - Avril 2005 "Habitat et habitant en Basse-Normandie".

L'évolution des pôles et aires urbaines en Basse-Normandie entre 1990 et 1999 confirme ce fait de société. Ainsi, de 14, les pôles urbains sont passés à 15 et rassemblent désormais 546 000 habitants contre 525 000 en 1999. Ils sont constitués de 85 communes contre 74 auparavant. Mais plus que la prise de poids de ces villes et de leurs banlieues, le fait marquant est l'élargissement de leur zone d'influence.

Ces 15 pôles rayonnent désormais sur 552 communes (contre 413 en 1990) qui représentent un espace urbain de plus en plus vaste. Cette croissance extensive par étalement géographique se double d'une croissance intensive par dynamisme démographique à espace constant. Globalement les aires urbaines sont passées de 770 000 habitants en Basse-Normandie en 1990 à 847 000 en 1999.

De telles évolutions démographiques induisent des répercussions sur la consommation d'espaces en termes de logement, de structures économiques et de voies de communication.

### 3.2.2.3. L'IMPACT DE LA DECOHABITATION

L'accroissement de la demande de logements et donc les tensions consécutives observées sur les marchés fonciers et immobiliers ont également pour cause certaines évolutions sociologiques. Il en va ainsi de la décohabitation, cette dernière constituant un facteur majeur de diminution de la taille des ménages. Ce phénomène inclut plusieurs types de comportements :

- tout d'abord, un nombre grandissant de jeunes quitte précocement le domicile de leurs parents, en particulier pour des nécessités scolaires<sup>29</sup> ;
- une mise en ménage de ces mêmes jeunes plus tardive ;
- la fréquence accrue des divorces qui vient renforcer cette tendance à la diminution de la taille des ménages. Bien souvent, un ménage de quatre personnes se scinde en deux ménages d'une et de trois personnes.

De façon comparable, le vieillissement de la population, déjà évoqué dans ce document, est un autre facteur de diminution de la taille des ménages.

Si ces tendances - vieillissement, décohabitation - se confirment, le nombre des ménages augmentera et aura un impact sur les besoins en logement et en espaces constructibles.

Selon la Direction Régionale de l'Équipement, le phénomène de décohabitation aurait consommé à lui seul l'essentiel des quelque 64 000 logements construits en Basse-Normandie entre 1990 et 1999.

Selon l'INSEE, la population bas-normande devrait croître d'environ 2 % entre 2004 et 2015 ; le nombre de ménages devrait, quant à lui, augmenter quatre fois plus vite, passant de 600 000 à 650 000. La traduction de ces deux évolutions concomitantes est une diminution de la taille des ménages et donc du nombre

---

<sup>29</sup> Selon l'étude récente (juin 2006) du CESR sur le logement étudiant en Basse-Normandie, 71 % des étudiants post-bac habitaient hors du domicile familial.

moyen de personnes par logement de 2,4 à 2,2<sup>30</sup>. Pour mémoire, ce ratio était de 3,2 en 1968. Ce phénomène touche plus particulièrement les villes et en particulier les centres villes. Par exemple, la commune de Caen a vu le nombre de personnes par logement passer de 2,22 en 1990 à 1,98 en 1999<sup>31</sup>.

Enfin, il est intéressant de citer les conclusions d'une étude très récente menée par le Crédit Foncier (novembre 2006) sur la demande de logements et ses causes. Chaque divorce engendrerait ainsi un besoin supplémentaire de 0,7 logement ; or, cette situation affecte 40 % des couples. De surcroît, les familles recomposées (8 % des foyers) nécessiteraient de plus grands logements. Par ailleurs, le choix de vivre en couple dans deux domiciles séparés concerne 10 000 personnes par an. Enfin, la mobilité due au travail ou à la retraite multiplierait les lieux de vie. Ces causes multiples entraîneraient au niveau national une demande additionnelle de 110 000 logements, à comparer aux 440 000 logements construits en 2006.

#### **3.2.2.4. DES FAMILLES PLUS PETITES EN QUETE D'ESPACE**

Comme le développement précédent le suggère, la décohabitation et le vieillissement de la population suscitent une demande en logements sans cesse plus élevée. Il faut ajouter à ces facteurs le besoin d'espace. Celui-ci, déjà abordé au travers du goût des français et des bas-normands pour le logement individuel (3.1.2.1), est également observable dans la construction de logements collectifs sociaux. Alors qu'en 1975, un immeuble comportait en moyenne 30 appartements, aujourd'hui un immeuble récemment édifié n'en compte plus que 10. Là aussi, l'impact sur la consommation d'espace ne peut être ignoré.

La quête d'espace n'est pas le seul fait des nécessités de logement. C'est aussi le cas pour les entreprises qui utilisent pour leurs fonctions de production, de vente ou encore de logistique des surfaces de plus en plus grandes. A cet égard, le développement de la grande distribution est incontestablement un facteur d'étalement urbain via notamment une consommation d'espaces considérable.

#### **3.2.2.5. DES NECESSITES DE TRANSPORTS INDUISANT UNE CROISSANCE DES INFRASTRUCTURES DE COMMUNICATION**

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.

Le constat d'éloignement accru entre le lieu de travail et le domicile est attesté par les analyses opérées à partir des données du recensement de 1999.

A cette date, 340 000 actifs bas-normands changeaient quotidiennement de communes pour se rendre à leur lieu de travail (soit 62 % des actifs) et le trajet quotidien pour se rendre au travail est passé de 11,8 km en 1990 à 13,2 km en 1999.

<sup>30</sup> INSEE cent pour cent n° 150 - Octobre 2005 "Les ménages en Basse-Normandie".

<sup>31</sup> Sur la ville de Caen même, entre 1990 et 1999, la population s'est accrue de 1 140 personnes mais également de 5 910 résidences principales supplémentaires. Des étudiants et des jeunes couples sont arrivés à Caen tandis qu'un nombre encore important de familles quittait le centre ville pour des zones périphériques plus résidentielles.

Ces phénomènes d'étalement urbain et de dissociation domicile/travail se sont traduits par la création de nouvelles voies de communication ou leur amélioration (élargissement). On peut citer le bouclage du périphérique de Caen et les contournements d'agglomération (Vire, Coutances, Cherbourg, Saint-Lô, Argentan...) comme autant de réalisations consommatrices d'espaces. Des boulevards inter-quartiers à deux fois deux voies ont également été réalisés, améliorant la fluidité et facilitant les déplacements et donc finalement des formes éloignées d'habitat.

De plus, l'amélioration globale du réseau de communication inter-villes (A84, A28, RN13, mise à 2 x 2 voies de certaines portions de nationales ou de départementales) a également été un facteur de consommation d'espaces ayant une influence sur la situation foncière.

Enfin, la détention et l'usage croissants de l'automobile sont à l'origine de la construction d'aires de stationnement de plus en plus nombreuses et étendues, elles-mêmes consommatrices d'espaces.

### **3.2.2.6. LE RESIDENTIALISME SECONDAIRE**

Particulièrement développé en Basse-Normandie avec aujourd'hui de l'ordre de 120 000 résidences<sup>32</sup> (soit 16 % du parc de logements régional), le résidentialisme secondaire, lié à la fois à l'existence d'un littoral étendu (475 km) et à la proximité de l'Île de France, n'est pas sans peser significativement sur le marché foncier et plus particulièrement sur celui de l'immobilier.

Il constitue un facteur incontestable d'accroissement de la concurrence pour l'acquisition d'immeubles d'occasion et de foncier pour la construction. C'est donc un élément concourant à la hausse des prix du foncier et de l'immobilier. Il affecte également le marché des terres agricoles et peut contrarier l'installation de jeunes agriculteurs au siège de l'exploitation avec la dissociation de plus en plus fréquente du logement et des outils de production.

Il convient ici d'évoquer brièvement le courant d'acquisition, notamment par des britanniques, de propriétés en milieu rural. Selon les informations réunies par la SAFER, 457 propriétés (principalement bâties) ont été acquises en 2005 par des étrangers en Basse-Normandie, représentant 4 % des surfaces de l'ensemble du marché foncier rural et presque 10 % en valeur<sup>33</sup>. Depuis 1996, toujours selon les données produites par la SAFER, ce sont 3 700 propriétés situées en zone rurale, représentant 11 650 ha qui ont été acquises par des étrangers. Ces acquisitions sont plutôt concentrées dans le Bocage Sud-Ouest de la région, le Sud Pays d'Auge et le Plain.

Ainsi, le développement du résidentialisme secondaire en Basse-Normandie rend plus difficile l'accès au logement d'occasion, en particulier pour les jeunes et les incite à se lancer dans la construction neuve, ce qui se traduit par une hausse corrélative du coût des terrains à bâtir.

<sup>32</sup> 65 000 dans le Calvados, 35 000 dans la Manche et 18 000 dans l'Orne.

<sup>33</sup> Voir aussi l'étude réalisée en 2005 par la Direction Régionale de l'Équipement de Basse-Normandie sur l'immobilier britannique.

Bien sûr, ce phénomène n'a pas que des effets négatifs. Il est porteur de flux économiques probablement importants, notamment au profit du bâtiment avec une forte demande en matière de rénovation, sans même évoquer les dépenses courantes que peut générer sur le territoire régional la présence d'une population supplémentaire considérable à certaines époques de l'année<sup>34</sup>.

### 3.2.2.7. L'ATTRAIT POUR LE LITTORAL

L'attrait des populations pour le littoral ne se dément pas. Il constitue un objectif de séjour touristique mais aussi d'habitation permanente. Ainsi a-t-on vu la densité de population des communes littorales s'accroître constamment au cours des dernières périodes intercensitaires. De surcroît, comme évoqué précédemment, le désir de posséder une résidence secondaire vient amplifier ce tropisme et par conséquent aggraver les situations de concurrence et de tension en matière foncière et immobilière.

Quelques chiffres viennent étayer ces dernières observations. Ils ont trait à l'augmentation de la population et du parc de logements. La deuxième partie du rapport mentionne pour sa part des informations sur les prix de l'immobilier en zone littorale.

La population des communes littorales du département du Calvados a crû entre 1990 et 1999 de 8,3 % passant de 70 075 à 75 902 habitants, tandis que celle du département de la Manche demeurait pratiquement stable (+ 0,2 %, de 184 380 à 184 776 habitants). Toutefois, si l'on fait abstraction de la perte de 3 000 habitants observée au sein de la Communauté Urbaine de Cherbourg, la population littorale manchoise a augmenté de 2 %.

En ce qui concerne l'habitat, la croissance du nombre de logements a été considérable, s'établissant à + 13,2 % entre les deux recensements de 1990 et 1999, (résidences principales et secondaires confondues) comme en témoigne le tableau suivant :

Basse-Normandie	Résidences principales	Résidences secondaires	Ensemble
1990	100 647	62 137	162 784
1999	111 684	72 557	184 291
Δ	+ 11,0 %	+ 16,8 %	+ 13,2 %

**Tableau n° 26 : Situation et évolution de l'habitat entre les deux recensements de 1990 et 1999 dans les communes littorales de Basse-Normandie**

Source : INSEE RGP 1990 - 1999

<sup>34</sup> Sachant qu'une résidence secondaire est considérée comme permettant l'hébergement de 5 personnes, il n'est pas déraisonnable de penser qu'en période estivale, la population régionale pourrait s'accroître par le truchement du résidentialisme secondaire de 300 000 personnes en plus.

### **3.2.2.8. LES EFFETS PERVERS DE CERTAINS DISPOSITIFS FISCAUX**

Il convient enfin de signaler que certains dispositifs fiscaux d'amortissement en faveur des investissements locatifs n'ont pas été parfois sans produire des répercussions négatives sur le marché immobilier et par voie de conséquences sur le foncier.

De ce fait, si le dispositif d'amortissement "de Robien" a contribué significativement à la relance de la construction de logements privés, il aurait toutefois suscité selon un récent rapport sénatorial (n° 442 de 2004-2005) deux types d'effets que l'on peut considérer comme négatifs..

D'une part, il a été à l'origine d'un mouvement de construction de logements pas nécessairement adaptés aux besoins spécifiques des bassins d'habitat.

D'autre part, son succès a été tel qu'il a favorisé dans certains cas des tensions supplémentaires sur le marché foncier, ce au détriment à la fois des particuliers et des organismes de logements sociaux.

Néanmoins, on peut escompter qu'à terme cette mesure produira des effets positifs ne serait-ce qu'en ayant favorisé une offre accrue de logements.

Dans le même ordre d'idées, il faut signaler que l'allongement de la durée des prêts fonciers consentis par les organismes bancaires (30 ans voire plus) a pour malencontreux effet de contribuer au renchérissement des prix de l'immobilier bâti et non bâti.

### **3.3. LES RAISONS DE NATURE INSTITUTIONNELLE ET TECHNIQUE AUX PROBLEMES DE MAITRISE FONCIERE**

Une analyse approfondie des dysfonctionnements qui affectent la question foncière ne peut raisonnablement imputer aux seules motivations sociologiques et comportementales la responsabilité des dérives aujourd'hui constatées en la matière. De nombreuses raisons d'ordres institutionnel et technique sont à l'origine de l'actuelle crise de la politique et de la maîtrise foncières en France en général et en Basse-Normandie en particulier.

Pourtant la grande majorité des acteurs de la question foncière s'accorde à reconnaître que les outils, dispositifs, procédures et structures dédiés à cette problématique sont globalement adaptés. Ils pourraient même être efficaces si l'usage qui en était fait se révélait approprié. Il est même parfois signalé que c'est l'absence d'usage de tel ou tel dispositif qui est à l'origine de certains aléas affectant la gestion foncière.

Parmi l'ensemble des carences ou dysfonctionnements mentionnés par les interlocuteurs du CESR à l'occasion de l'élaboration de cette étude, le plus souvent cité a été l'insuffisance d'anticipation dont ont fait et font encore preuve les collectivités territoriales en charge de cette question. De façon corollaire, l'échelon communal, de l'avis presque unanime, surtout quand il s'agit de petites communes

ou de petites intercommunalités, ne constitue pas toujours le niveau le plus pertinent pour gérer les questions d'urbanisme et d'aménagement.

Par ailleurs, un certain nombre d'autres motifs d'altération de la qualité de la maîtrise foncière ont été soulignés : le déficit d'observation foncière, l'insécurité juridique, la fiscalité inadaptée, l'insuffisance de l'assistance à la maîtrise d'ouvrage (le conseil), l'articulation délicate entre SCOT et PLU et finalement le déficit d'information et de formation des élus communaux dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement.

### **3.3.1. UNE SOMME DE DISPOSITIFS ET DE STRUCTURES COUVRANT L'ENSEMBLE DES BESOINS**

Qu'ils s'agissent de procédures, de documents d'urbanisme ou de structures opérationnelles, les collectivités territoriales ont à leur disposition des moyens d'intervention couvrant, semble-t-il, l'ensemble des situations et des besoins, et autorisant, in fine, une gestion du foncier adaptée.

Une présentation de l'essentiel de ces dispositifs ayant déjà été opérée dans la première partie de ce rapport, seul un bref rappel de ceux-ci est ici nécessaire.

Au plan des documents d'urbanisme favorisant la détermination de stratégies territoriales, l'existence d'une Directive Territoriale d'Aménagement (DTA), récente et couvrant partiellement le territoire Nord-Est de la région, la mise en œuvre de Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT), dont aucun n'est encore approuvé, et une couverture croissante du territoire en cartes communales, Plan d'Occupation des Sols (POS) et désormais en Plan Local d'Urbanisme (PLU) semblent pratiquement répondre aux nécessités d'aménagement actuelles.

De toute évidence, concernant plus particulièrement les cartes communales et les PLU, l'accompagnement et mieux encore la prévention de l'étalement urbain imposent une évolution permanente tant du contenu que de la nature des documents en cause.

De même, la mise en œuvre des Plans de Déplacements Urbains et des Plans Locaux de l'Habitat autorise le développement de stratégies publiques sectorisées, venant compléter le volet plus territorial et foncier des POS et des PLU.

Les procédures aujourd'hui en vigueur permettent soit de réguler les marchés fonciers (Droit de Préemption Urbain, Zone d'Aménagement Différé - ZAD -, emplacement réservé, remembrement...), soit de produire des espaces et des équipements publics (Zone d'Aménagement Concertée - ZAC -, expropriation, lotissements communaux...), soit enfin de maîtriser la réalisation d'objectifs d'urbanisme et d'aménagement préalablement fixés (convention d'aménagement, orientations d'aménagement...).

En ce qui concerne le domaine de l'environnement, tout un ensemble de dispositifs de types réserves naturelles (régionales ou nationales), Parcs Nationaux, arrêtés de biotope, périmètres de protection, intervention du Conservatoire du Littoral... favorisent la préservation et la gestion d'espaces naturels de qualité.

Enfin, à la disposition des collectivités territoriales, pour les conseiller et les relayer dans leur action foncière, de nombreuses structures offrent des compétences variées et reconnues : l'Etablissement Public Foncier de Normandie (EPFN), la SAFER qui sont des opérateurs public et privé couvrant l'ensemble du territoire bas-normand, des Sociétés d'Economie Mixte (SEM) d'aménagement (SHEMA et Normandie Aménagement pour les plus importantes d'entre elles), tous ces organismes pouvant assurer le portage d'opérations d'urbanisme et d'aménagement, l'Agence d'Urbanisme de l'agglomération de Caen (AUCAME) dont le périmètre de compétences s'étend sur plus de 140 communes, le Conservatoire du Littoral et des Espaces Lacustres, les Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement (CAUE) à raison d'un par département, sans bien entendu omettre de citer l'Etat au travers notamment des Directions Départementales de l'Equipement (DDE) et de leurs subdivisions.

La "boîte à outils" est donc abondamment pourvue. Sans doute des améliorations sont-elles souhaitables mais comme il ne semble pas y avoir de concurrences manifestes soit en termes de territoires, soit en termes de compétences, entre ces dispositifs et entre ces structures, c'est donc ailleurs qu'il faut rechercher les causes principales à la crise actuelle que traverse la maîtrise foncière.

### **3.3.2. UNE ANTICIPATION DEFAILLANTE DES ENJEUX FONCIERS**

C'est sans doute le constat et d'une certaine manière le reproche le plus souvent formulé par les partenaires et les observateurs 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.

Un certain nombre d'exemples viennent illustrer cette insuffisance relative d'anticipation. C'est le cas de l'absence enfin palliée d'une zone d'activités suffisamment étendue (entre 100 et 200 hectares) en Basse-Normandie pour accueillir un projet industriel de dimension nationale ou européenne (de type Toyota). On peut également citer l'impossibilité sinon la difficulté à déterminer un tracé pour réaliser au nord de Caen un nécessaire doublement du périphérique ; les actuels atterroissements qui marquent l'extension de GANIL pour accueillir EURISOL, projet scientifique de niveau international, témoignent aussi de ces difficultés à anticiper.

Encore s'agit-il d'exemples affectant un espace urbain doté successivement d'un SDAU, puis d'un SD et bientôt d'un SCOT.

De façon moins ciblée territorialement, l'étalement urbain et sa contrepartie à savoir le gaspillage de terres agricoles de qualité, en dehors de toute préoccupation de développement durable, se poursuivent. Le mitage par ailleurs participe activement à la banalisation et à la perte d'authenticité et de caractère des paysages bas-normands.

On pourrait ajouter le caractère mouvant des documents d'urbanisme (POS et désormais PLU) qui, faute de réflexion suffisamment approfondie, en sont réduits à de récurrentes révisions, images flagrantes d'un urbanisme et d'un aménagement au coup par coup, en quelque sorte subi.

On peut enfin citer un certain manque de volontarisme en faveur du développement du logement collectif, social notamment<sup>35</sup>, la situation de pénurie en la matière aboutissant à des difficultés pour se loger, à des élévations de loyer, à la recherche de solutions de logement individuel et finalement au développement d'un habitat en troisième couronne, caractérisé par son éloignement, son émiettement et sa consommation exagérée de foncier.

Ces différents exemples sont autant d'illustrations du manque d'anticipation qui caractérise aujourd'hui les politiques foncières mises en œuvre par un certain nombre de collectivités territoriales, seules ou en communauté.

Cette anticipation défailante procède essentiellement d'une absence ou d'une insuffisance de réflexion préalable quant à la détermination d'un projet communal fixant à moyen et à long termes des objectifs de développement et/ou de préservation.

Faute d'information, de formation et d'incitation à l'anticipation, les auteurs des documents d'urbanisme communaux ont trop souvent élaborés des POS ou des PLU sans objectifs globaux prédéterminés et sans prise en compte des évolutions affectant les territoires limitrophes de l'espace communal. Trop souvent, ces documents d'urbanisme sont plus considérés comme une procédure disant le droit du sol que comme un outil stratégique d'aménagement et de développement.

Il serait néanmoins trop facile d'opérer dans ce document une présentation à charge, sous forme de réquisitoire, du rôle joué dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement par les collectivités locales, coupables d'une réticence, parfois d'une incapacité, à se projeter dans l'avenir. Si ce manque de vision peut être déploré, il convient à décharge de replacer la question foncière et l'action des élus dans leur contexte. Ceci permet de mieux saisir l'ampleur et la difficulté des missions qui leur incombent en la matière.

Il importe ainsi de souligner et de rappeler la grande disponibilité foncière qui caractérise la Basse-Normandie et la France en général, par comparaison en particulier avec l'importance de sa population résidente. La densité régionale y est à peine supérieure à 80 habitants au km<sup>2</sup>. A tort ou à raison, le foncier est donc considéré en Basse-Normandie comme une denrée abondante, à certains égards quasi inépuisable. On observera que dans les pays où la densité de population est élevée (320 habitants au km<sup>2</sup> en Belgique, 384 en Angleterre, 393 aux Pays Bas), les dispositifs légaux encadrant la consommation ou la spéculation foncières sont beaucoup plus contraignants.

En outre, il est difficile de reprocher aux municipalités de ne pas avoir constitué des réserves foncières ou de ne pas avoir institué des ZAD au moment où l'investissement public dans le foncier était considéré par le citoyen-contribuable comme non prioritaire car concernant un bien abondant et dans l'absolu peu coûteux.

---

<sup>35</sup> Toutefois, un très faible nombre de communes bas-normandes entre dans le cadre des pénalités instituées par la Loi SRU à l'encontre des communes ayant insuffisamment développé le logement social.

A ce propos, il faut rappeler qu'en termes de rentabilité des investissements, le foncier bâti et surtout le foncier non bâti ont été durablement supplantés par les placements boursiers, ce jusqu'à l'éclatement de la bulle informatique à l'orée des années 2000.

En outre, il était et demeure difficile pour les élus de remettre significativement en question certaines pesanteurs sociologiques propres à l'habitat : possession d'un pavillon, disposition d'une grande parcelle, proximité de l'espace rural, réticence relative à la mixité sociale...

Enfin, la décentralisation s'est accompagnée d'un désengagement de l'Etat de ses missions d'accompagnement des collectivités territoriales. Ainsi, les capacités en assistance à la maîtrise d'ouvrage se sont-elles progressivement réduites, privant les communes moyennes et petites de conseils pourtant indispensables à la conduite d'une politique foncière cohérente. L'une des conséquences les plus perceptibles de cette mutation implicite fut l'acceptation par les communes<sup>36</sup> d'opérations foncières et immobilières clés en main proposées par des promoteurs, ces derniers laissant les collectivités supporter les externalités que des projets sans vision globale des nécessités d'urbanisme allaient ultérieurement faire naître.

En revanche, négligeant ses fonctions d'accompagnement des collectivités territoriales et de facilitateur, l'Etat (et ses services) s'est insensiblement confiné dans un rôle tutélaire dont l'illustration la plus manifeste demeure sans nul doute l'instruction du permis de construire dès lors que certaines communes, au demeurant nombreuses, dotées d'un POS ou d'un PLU n'ont pas jugé utile d'assurer cette tâche ou de la transférer à l'intercommunalité.

### **3.3.3. UN DEFICIT D'OBSERVATION FONCIERE**

Unanimement pointé par les acteurs de l'aménagement et de la maîtrise foncière, le déficit d'observation constitue un véritable handicap pour l' élu, le technicien, l'aménageur, le promoteur et bien entendu le citoyen-contribuable-acquéreur d'un bien foncier et/ou immobilier.

Les dispositifs d'observations existent ; ils sont même abondants :

- la banque de données SITADEL gérée par les DDE mais dont l'observation foncière n'est pas la vocation première ;
- la banque de données PERVAL gérée et alimentée par les notaires sur la base des mutations mais pour laquelle la transmission de l'information n'est pas obligatoire ;
- la SAFER qui, au travers des déclarations d'intention d'aliéner, connaît avec exactitude les mutations foncières et immobilières en milieu rural mais se révèle incertaine dans les zones interstitielles situées entre espaces ruraux et urbains, en l'occurrence les plus soumis actuellement à la pression foncière ;
- les communes avec les déclarations d'intention d'aliéner quand elles ont défini préalablement des zones de préemption. Ces déclarations leur permettent d'être

---

<sup>36</sup> De même que par certains organismes HLM.

détentrices d'une information sur le marché foncier local (localisation, surface, prix, usage envisagé).

- enfin, l'administration fiscale, en l'occurrence les Domaines, qui est destinataire des éléments objectifs propres à toute mutation. Cette dernière source, la plus riche et la plus exhaustive, connaît hélas un usage et surtout une diffusion marqués par une confidentialité certaine, ce malgré la loi "Engagement National pour le Logement" qui, en son article 21, rappelle que *"l'administration fiscale transmet gratuitement... aux services de l'Etat (DDE par exemple), aux collectivités territoriales, aux EPCI<sup>37</sup> à fiscalité propre, aux établissements publics (EPFN...) les éléments d'information qu'elle détient au sujet des valeurs foncières déclarées à l'occasion de mutations intervenues dans les cinq dernières années et qui sont nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière de politique foncière et d'aménagement"*.

En l'espèce, cette citation tirée des Essais (1.14) de Montaigne traduit bien l'attitude frileuse de cette administration : "De vrai, ce n'est pas la disette, c'est plutôt l'abondance qui produit l'avarice".

Ainsi les dispositifs d'observation du marché foncier (virtuel et réel) existent bien mais quand ils sont à large spectre, ils souffrent d'une trop grande confidentialité, et quand ils sont accessibles, ils manquent d'exhaustivité et de précisions.

On ajoutera la très grande difficulté à se procurer des données détaillées sur l'urbanisme et l'aménagement à vocation économique : surfaces des zones d'activités occupées et disponibles, nature des activités, projets d'implantation en cours, futures zones...

Quant à l'accessibilité à des documents alliant existant et perspectives en matière de zonages, de voies de communications, d'activités présentes et futures, elle semble, de l'avis de certains opérateurs, difficile.

La conséquence de ces insuffisances altérant l'observation foncière est une transparence limitée, contrariant la lisibilité à moyen terme, rendant délicats les arbitrages et la détermination de choix d'aménagement, en un mot affectant l'anticipation. De surcroît, le déficit de transparence constitue un facteur favorable à la spéculation et à la constitution de rentes foncières.

### **3.3.4. UNE INSECURITE JURIDIQUE CROISSANTE**

Par nature, la maîtrise foncière suppose l'emploi de procédures et de dispositifs qui ont pour effet de limiter (voire de remettre en cause) le droit de propriété. Pour ce seul motif, au demeurant légitime, la mission de maîtrise foncière repose sur un corpus juridique dont le caractère abondant, protecteur et finalement complexe suscite a contrario pour les opérateurs un réel sentiment d'insécurité juridique, rendant délicate la conduite d'opérations foncières surtout si elles sont de nature "anticipatrice".

---

<sup>37</sup> Etablissement Public de Coopération Intercommunale.

Ce sentiment est d'autant plus exacerbé que les autorités en charge de dire le droit, l'Etat en l'occurrence, font parfois preuve en la matière d'un excès de prudence dans leurs réponses, attitude qui plonge les élus et les porteurs de projets dans un abîme de perplexité peu propice à la concrétisation de leurs intentions<sup>38</sup>.

Pour illustrer ce commentaire, il n'est que de citer ce qui a trait à l'interprétation des textes relatifs à la délimitation des zones inondables. De même, l'application du droit de préemption n'est pas sans risques pour les collectivités dans la mesure où peut évoluer dans le temps l'objet pour lequel une préemption a été réalisée. Egalement, il n'est pas exagéré de considérer que le contenu de la notion de développement durable dans le cadre de l'élaboration d'un document d'urbanisme soit des plus clairs.

On peut enfin citer l'application de la Loi Littoral et les interprétations restrictives qui en sont données. Cette situation produit sur les aménageurs et les élus une sorte d'inhibition, notamment dans le département de la Manche, qui a finalement pour effet de priver ce littoral d'aménagements qui pourraient être entrepris sans pour autant remettre en cause ses qualités environnementales.

Toutefois, pour relativiser cette dernière critique, il convient de souligner que les documents d'aménagement et d'urbanisme (SCOT, POS, PLU) n'intègrent qu'insuffisamment la Loi Littoral et ses prescriptions. Dès lors, cette carence rend délicate a posteriori l'appréciation de la fiabilité juridique d'un projet d'aménagement. En l'occurrence, on peut ici considérer que la responsabilité de l'insécurité juridique est partagée.

Cette situation d'insécurité affecte également les structures en charge de l'aménagement (généralement des SEM). Ces dernières désormais devront non seulement se soumettre à des règles nouvelles de mises en concurrence mais elles devront probablement ne plus pouvoir mener de pair conception et réalisation d'une même opération. De plus, elles devront sans doute prendre à leur compte les risques financiers que peuvent générer certaines opérations sans compensation possible par la ou les collectivités intéressées. Ainsi, pendant un certain laps de temps, les sociétés d'aménagement devront expérimenter des formules et des solutions juridiques incertaines pour faire face à ces évolutions impulsées par l'Union Européenne.

La complexité juridique inhérente aux questions foncières a enfin pour effet d'allonger les délais de réalisation de projets d'aménagement. C'est notamment perceptible et dommageable en matière de création et de commercialisation de zones d'activités où l'exigence de réactivité est souvent une condition impérative posée par l'entrepreneur pour concrétiser ses intentions d'investissement et de développement.

La conséquence de cette situation globale d'insécurité juridique est une réticence partagée à s'engager dans des procédures et des opérations foncières juridiquement délicates et complexes.

---

<sup>38</sup> Les observations et les remarques rapportées dans une étude récente du CAUE de la Manche (PLU et cartes communales, bilan de quatre années d'application de la Loi SRU) traduisent bien ces sentiments d'incertitude.

### 3.3.5. L'ECHELON COMMUNAL EST-IL VRAIMENT ADAPTE A LA GESTION DU FONCIER ?

Alors que la commune est institutionnellement la collectivité territoriale de base et en tant que telle la seule à gérer son territoire, qu'elle en soit propriétaire ou non, la question peut paraître sinon iconoclaste du moins provocatrice.

Pourtant, il faut bien admettre que tout ce qui a trait à l'urbanisme, à l'aménagement et au développement relève d'un ensemble spatial dont les limites excèdent, et de loin, le seul périmètre communal. Qu'il s'agisse de développement économique, de relations domicile-travail ou domicile-commerces et services, les périmètres concernés et donc les enjeux sont généralement beaucoup plus vastes que le seul territoire communal.

Dès lors, les questions d'urbanisme et d'aménagement (détermination du PLU, de lotissements, de zones d'activités, création de ZAD ou de ZAC...) que sont amenées à résoudre les municipalités sont influencées par des paramètres beaucoup plus globaux et complexes que ceux relevant de leur propre commune.

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 (ex. SCOT), documents dont le rôle est, entre autres mais principalement, de fédérer les objectifs d'aménagement sur un même bassin de vie pour éviter toutes contradictions et toutes redondances.

Bien entendu, les départements du Calvados et de la Manche, et la région d'Alençon dans l'Orne, vont être à terme couverts par des SCOT dont le contenu en cours de préparation permet d'ores et déjà de "border" les PLU en phase de création ou de révision. Il n'empêche que faute de SCOT approuvé, approbation qui en conditionne l'opposabilité, les communes conservent la faculté d'agir en fonction de leurs intérêts immédiats et localement légitimes. C'est tout le problème de la cohérence temporelle entre l'élaboration des SCOT, généralement assez longue, et les processus de création et surtout de révision des PLU, beaucoup moins étalés dans le temps. Ce décalage temporel n'est donc pas sans inconvénient au quotidien.

Dans le même ordre d'idées, on peut également souligner le relatif manque de cohérence entre le niveau supracommunal de détermination de certains documents stratégiques que sont les PLH (Plan Local de l'Habitat), les PDU (Plan de Déplacements Urbains) et leur déclinaison opérationnelle qui est le plus souvent communale.

Il faut ajouter à ces premiers constats que sous le vocable de commune, on trouve des entités fondamentalement différentes que ce soit par la taille, la population, la richesse fiscale et les moyens propres d'administration (l'ingénierie territoriale). 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.

Plusieurs observations et remarques viennent corroborer ce point de vue critique.

Tout d'abord, alors que les problèmes d'aménagement et d'urbanisme dépassent le plus souvent la seule entité communale, le mouvement de décentralisation initié voici plus de 20 ans a conservé à la commune des prérogatives déterminantes en matière de zonage (PLU), de permis de construire, de logement...

On observera en revanche que dans d'autres domaines de compétences, par exemple dans le secteur de l'environnement, il a été procédé à une répartition plus large des compétences. La Région détient ainsi la faculté de créer des Parcs Naturels Régionaux, des réserves naturelles... ; le Département peut, depuis la loi de 2005 sur le développement des territoires ruraux, déterminer des périmètres d'intervention<sup>39</sup> et exercer, de même que le Conservatoire du Littoral, un droit de préemption sur des espaces littoraux. Il perçoit par ailleurs une taxe, la Taxe Départementale sur les Espaces Naturels Sensibles (TDENS).

Par ailleurs, alors que l'intercommunalité se développait, de façon justifiée et indispensable, les transferts de compétences en sa faveur ont peu concerné les domaines de l'aménagement et de l'urbanisme. Pour illustrer ce propos, il n'existe en Basse-Normandie qu'une dizaine d'EPCI d'urbanisme rassemblant à peine plus d'une centaine de communes, ordre de grandeur à comparer aux 1 800 et quelques communes répertoriées régionalement. On ajoutera qu'il n'existe qu'une seule agence d'urbanisme en Basse-Normandie, par ailleurs tout récemment instituée.

### **3.3.6. UN DEFICIT DE CONSEIL ET D'ASSISTANCE AUX COLLECTIVITES ?**

L'élaboration et la mise en œuvre d'une politique d'urbanisme et d'aménagement, en un mot de maîtrise foncière, ainsi que la conduite des opérations qui en découlent nécessitent, de par leur complexité, de disposer, soit au sein même de la collectivité ou de l'intercommunalité, soit par voie de prestations externes, des moyens et des structures capables d'assister, de conseiller, voire de se substituer (au sens des opérations de portage).

A l'analyse, peu de collectivités disposent de services "en interne" capables de répondre à ces exigences ; Caen-Métropole bénéficie depuis peu d'une agence d'urbanisme (l'AUCAME), les villes de Caen, d'Hérouville Saint-Clair, d'Ouistreham, de Cherbourg (la Communauté Urbaine), de Saint-Lô, d'Alençon... possèdent des directions de l'urbanisme aptes à répondre aux problématiques récurrentes qui se posent aux élus en matière d'urbanisme et d'aménagement.

Comme cela a déjà été précisé, peu d'intercommunalités (une dizaine) ont recueilli la compétence d'urbanisme et combien d'entre elles se sont dotées d'une ingénierie afférente ?

Si les collectivités ne détiennent pas en leur sein toutes les compétences nécessaires, ce que leur taille respective peut expliquer, il leur reste la possibilité de faire appel aux structures extérieures de conseil et d'assistance à la maîtrise d'ouvrage.

---

<sup>39</sup> Les Conseils Généraux marqueraient cependant une certaine réticence à utiliser cette nouvelle faculté d'intervention.

Indiscutablement, elles procèdent à cette démarche pour les projets de grande importance et dont la complexité se révèle considérable. Elles sollicitent ainsi la SAFER, les SEM d'aménagement, les CAUE, l'EPFN. Toutefois, il semble, en ce qui concerne cette dernière structure, qu'une relative méconnaissance de ses capacités d'intervention - qui sont grandes - demeure. Cette situation est certainement due au caractère récent (2004) de l'extension de son périmètre d'intervention à la Manche et à l'Orne.

En revanche, pour des projets de moindre ampleur, (zones d'activités, lotissements, opérations de construction ou de réhabilitation...), les collectivités s'en remettent parfois à des opérateurs privés, souvent des promoteurs, qui leur proposent des projets clés en mains dont le contenu et la prise en considération des externalités laissent parfois à désirer comme cela a déjà été souligné précédemment.

En ce sens, les communes moyennes et petites souffrent d'une évidente et légitime insuffisance de moyens et d'expertise en matière d'urbanisme et d'aménagement. Par ailleurs, et indéniablement, elles sont restées assez démunies face au désengagement progressif de l'Etat en terme d'assistance à la maîtrise d'ouvrage<sup>40</sup>.

Toutefois, les communes intéressées peuvent bénéficier d'un service de base en conseil et ingénierie (pour un coût particulièrement modique), en l'occurrence l'Aide Technique apportée par les services de l'Etat en termes de Solidarité et d'Aménagement du Territoire (ATESAT) mais on peut s'interroger sur les capacités actuelles de l'Etat à faire face à une éventuelle et soudaine augmentation de la demande en conseil des collectivités dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement.

L'assistance par des bureaux d'études privés est également une voie possible et pratiquée mais très conditionnée par les disponibilités financières des collectivités dont on sait qu'elles sont de plus en plus contraintes<sup>41</sup>. A ce propos, on relèvera sur ce marché la présence très prégnante des cabinets de géomètres dont les compétences cependant sont jugées plus opérationnelles qu'urbanistiques.

Ces différentes réflexions posent le problème de l'information, de la formation et de la sensibilisation des élus communaux aux problématiques, aux outils de gestion et aux solutions d'assistance auxquels ils peuvent et devraient plus souvent faire appel pour élaborer leurs stratégies d'aménagement et d'urbanisme et mieux analyser, notamment en termes d'anticipation, les solutions qui s'offrent à eux.

Les marges de progrès en ce domaine apparaissent considérables.

---

<sup>40</sup> En matière de maîtrise d'œuvre et d'assistance à la maîtrise d'ouvrage, les services de l'Etat ont la possibilité de proposer des prestations de services rémunérées. Dans ce cadre, les services de l'Etat se positionnent dans le secteur concurrentiel.

<sup>41</sup> Le coût de l'élaboration d'une carte communale est estimé à 9 000 - 12 000 euros et celui d'un PLU à 25 000 - 35 000 euros.

### 3.3.7. UNE FISCALITE FONCIERE INADAPTEE

La fiscalité locale et nationale sur le foncier non bâti n'est pas étrangère également aux problèmes actuels de maîtrise foncière car ses modes de calcul et ses niveaux de taxation, loin de décourager toute rétention des biens et donc toute spéculation, incitent plutôt à de tels comportements.

Concernant la fiscalité locale, deux observations peuvent être faites. D'une part, il est plus rémunérateur pour une commune de créer des zones d'activités et de favoriser l'implantation de bureaux, qui sont sources de taxe professionnelle<sup>42</sup>, que de construire des logements dont le produit en taxe d'habitation est rapidement absorbé par le coût des nouveaux services demandés par les habitants supplémentaires. Evidemment, cette observation vaut pour les communes à la fois économiquement et démographiquement en expansion.

D'autre part, la fiscalité locale sur le foncier non bâti reste, par son produit, quasi anecdotique. Elle représente moins de 2 % du montant des recettes des collectivités. Même avec une majoration de la valeur locative cadastrale, comme l'autorise la loi depuis 2004, la taxe sur le foncier non bâti est peu dissuasive et ne conduit donc pas les propriétaires à mettre sur le marché tout ou partie des parcelles concernées. Dans le même ordre d'idées, il faut aussi rappeler que tous les projets de loi sur la réévaluation générale des valeurs locatives ont avorté depuis plus de 30 ans.

Concernant la fiscalité, nationale celle-là, sur les plus-values foncières, son niveau de taxation est loin également de dissuader toute rétention à des fins spéculatives. Pour information, depuis la réforme du 1<sup>er</sup> janvier 2004, le taux d'imposition est de 16 % auxquels il faut ajouter 10 % au titre de la CSG après déduction des abattements soit 10 % par année de possession au-delà de la cinquième année, tout bien acquis depuis plus de 15 ans étant exonéré<sup>43</sup>.

Ces formes d'imposition, en favorisant sinon la spéculation du moins la rétention, contribuent à rendre le marché foncier relativement tendu.

### 3.3.8. 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 n'a pas cessé de diminuer entre 1980 et la fin des années 1990, passant de 380 000 unités annuelles à environ 260 000. Quant aux logements sociaux, leur production a été divisée par deux entre 1994 et 2003, passant ainsi de 72 000 unités à 32 000.

Si l'on ajoute à ce fort ralentissement, les effets cumulés de la décohabitation et de l'augmentation de la population urbaine, on assiste en effet à une crise du logement dont l'une des conséquences majeures est de produire une surchauffe

---

<sup>42</sup> Ce qui n'est pas le cas pour les équipements de recherche.

<sup>43</sup> Sont cependant exonérées toutes ventes de biens fonciers d'un montant inférieur à 15 000 euros et toutes plus-values opérées dans le cadre d'une expropriation.

foncière. Celle-ci est d'autant plus importante que les municipalités et les organismes HLM ne l'ont pas anticipée en constituant des réserves foncières suffisantes. A ce propos, la pression exercée par l'entrée en application du Plan de Cohésion Sociale (dit Plan Borloo) a rapidement conduit les organismes HLM à utiliser et à épuiser les quelques disponibilités qu'ils avaient en portefeuille.

A l'heure actuelle, malgré une forte reprise de la construction de logements, la demande est telle que la pression exercée sur le foncier bâti et non bâti demeure considérable, et il serait illusoire de considérer que le déficit en logements, notamment sociaux, puisse être comblé en quelques années.

Toujours dans le domaine du logement, il faut souligner le fait que l'augmentation des sommes consacrées à l'acquisition de terrains à construire a pour contrepartie d'inciter tant les particuliers que les promoteurs immobiliers (publics et privés) à réviser à la baisse leurs ambitions soit en matière de surface, soit en matière de qualité des constructions envisagées, soit les deux !

### **3.4. ORIENTATIONS ET PRECONISATIONS AU SERVICE D'UNE AMELIORATION DE LA POLITIQUE ET DE LA MAITRISE FONCIERES EN BASSE-NORMANDIE**

Les orientations et préconisations contenues dans l'ultime partie de ce rapport ont pour but, au travers d'une amélioration de la maîtrise foncière, d'enrayer progressivement une consommation d'espaces (étalement urbain, mitage...) dont on peut raisonnablement penser qu'elle ne s'inscrit pas dans un parti pris de développement durable.

Les préconisations retenues pour conclure ce travail de réflexion se situent plus particulièrement en amont de la gestion foncière et privilégient tout ce qui peut favoriser une meilleure prise en compte de l'anticipation via la définition préalable d'un véritable projet communal.

Il paraît ainsi urgent de bonifier l'observation foncière de même que l'information et la formation des élus à l'usage des outils, dispositifs et autres procédures indispensables à une maîtrise foncière optimisée.

Dans le même ordre d'idées, un recours accru aux services que peuvent rendre aux collectivités territoriales les structures d'accompagnement de types SAFER, SEM d'aménagement, agence d'urbanisme et surtout EPFN est éminemment souhaitable.

La relance de la construction de logements est une autre orientation qu'il convient de soutenir à la condition toutefois que le souci de moindre consommation d'espaces et de densification soit mieux pris en compte.

Deux autres orientations doivent également être prises en compte. Ainsi, compte tenu de la spécificité maritime de la Basse-Normandie, le lancement d'une réflexion générale sur l'aménagement du littoral mériterait d'être promu. De même, la

mise en œuvre progressive de nouvelles pratiques exemplaires en matière de déplacements et d'urbanisme doit être encouragée.

Enfin, une maîtrise foncière améliorée reste tributaire de certaines réformes ou réflexions qui ne peuvent être mises en œuvre qu'au niveau national. C'est en particulier le cas de la fiscalité foncière dont le caractère dissuasif vis-à-vis de la spéculation est trop peu affirmé<sup>44</sup>. C'est aussi le cas de l'impossibilité pour les Conseils Généraux et le Conservatoire du Littoral d'exercer leur droit de préemption sur les parts de sociétés (les sociétés civiles immobilières notamment), ce qui impose de recourir à la déclaration d'utilité publique voire à l'expropriation, mesures qui finalement alourdissent et allongent les procédures de protection des sites remarquables du littoral.

### **3.4.1. LA NECESSITE PREALABLE POUR LES COMMUNES DE SE DOTER D'UN PROJET GLOBAL DE DEVELOPPEMENT**

Il faut admettre que les questions d'aménagement qui se posent aux communes relèvent de problématiques de plus en plus complexes. En effet, la vie d'une commune n'est plus autarcique ; elle est de plus en plus la résultante de migrations quotidiennes alternantes (domicile-travail, domicile-services, domicile-loisirs...). Elle est également influencée par les projets et les réalisations des communes voisines ou par des aménagements majeurs dont les effets sont perçus sur de larges périmètres.

Par ailleurs, cela a déjà été souligné, les capacités en ingénierie et en gestion de maîtrise d'ouvrage ne sont présentes que dans les communes d'une certaine importance.

Dès lors, deux types de questionnement doivent être examinés.

D'une part, le niveau communal est-il le plus pertinent pour observer et tirer les enseignements en termes d'aménagement et d'urbanisme de l'ensemble des évolutions démographiques, sociologiques, économiques et de mobilité qui désormais caractérisent un bassin de vie, c'est-à-dire un ensemble territorial de vingt, trente communes, voire plus encore ?

D'autre part, le niveau communal est-il également le plus adapté pour gérer au quotidien l'urbanisme et l'aménagement ?

A la première question et dès lors que la mise en place d'un PLU est envisagée, la nécessité de procéder à une réflexion préalable d'ensemble s'impose. Faute d'une telle réflexion et de l'élaboration d'un projet global à moyen et long termes, la politique foncière mise en œuvre par la commune manquera de consistance, de cohérence et finalement d'efficacité. En ce sens, le PLU et plus largement la politique foncière ne doivent être que des instruments au service d'une ambition communale de développement.

---

<sup>44</sup> On peut consulter à ce titre les orientations proposées par le Sénat dans son rapport n° 422 du 29 juin 2005 sur "Les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement" sous la responsabilité de MM. REPENTIN et BRAYE.

C'est d'ailleurs pourquoi le législateur a prévu d'incorporer aux PLU la rédaction liminaire d'un Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD). Ce document constitue une étape réflexive indispensable qui permet à la municipalité, et aux habitants dans le cadre d'une concertation, de mieux appréhender l'ensemble des tenants et des aboutissants propres à l'avenir de la commune, ou de l'intercommunalité quand elle est d'urbanisme.

Parfois dénigré, souvent regardé comme un exercice formel, le PADD devrait être plutôt considéré par les élus locaux comme un élément essentiel favorable à la détermination d'un projet global de développement.

Concernant la seconde question, il semble utile pour les communes petites et moyennes de transférer à l'échelon intercommunal les missions et les tâches relatives à l'urbanisme, dans la mesure toutefois où 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, de conseiller techniquement les élus, et enfin d'expertiser les propositions d'aménagement que d'éventuels promoteurs-aménageurs pourraient soumettre à la collectivité.

A ce propos, comme le CESR l'avait mis en évidence dans une étude sur l'intercommunalité réalisée en décembre 2002, il convient de rappeler que la taille moyenne des communautés de communes est de 10 000 habitants dans le Calvados, de 8 100 dans la Manche et de 5 500 dans l'Orne contre 11 000 au plan national. La majorité de ces communautés de communes ne couvre par ailleurs pas un périmètre correspondant à un bassin de vie et elles n'ont assurément pas les moyens de disposer et d'entretenir une ingénierie.

Même si un redimensionnement des EPCI semble nécessaire, sa mise en œuvre n'est pas à l'ordre du jour, la première phase de l'intercommunalité n'étant pas encore "digérée". Pour pallier cet inconvénient de taille, dans tous les sens du terme, le recours à l'assistance, au conseil et à la maîtrise d'ouvrage apparaît, dans l'immédiat, indispensable, comme cela a été préconisé précédemment.

Il faut cependant rappeler qu'une dizaine d'EPCI d'urbanisme existe déjà en Basse-Normandie, majoritairement dans le Calvados et que le bassin de vie de Caen dispose d'une agence d'urbanisme.

Par ailleurs, l'élaboration de SCOT sur l'ensemble du territoire des départements du Calvados et de la Manche, ainsi que sur la région d'Alençon constitue un premier pas vers une prise en compte par les communes des problématiques et de certains impératifs en matière d'urbanisme et d'aménagement.

A ce propos, il faut signaler que l'Etat apporte jusqu'en 2007 une aide financière d'un euro par habitant aux regroupements de communes qui décident de mettre en place un SCOT.

Dans le même ordre d'idées, et en attendant un improbable redimensionnement de l'intercommunalité et le transfert, celui-là plus plausible, des compétences d'urbanisme aux communautés de communes, il serait sans doute envisageable de voir certains pays se doter d'une ingénierie ad hoc.

Dans le département de l'Orne, la mise en œuvre d'un SCOT dans la région flérienne apparaît souhaitable compte tenu de l'importance et des évolutions observées dans ce bassin de vie. Ailleurs dans ce département, une réflexion globale sur l'aménagement pourrait être menée, sur la base par exemple des diagnostics de pays établis au début des années 2000.

Enfin, de l'avis de certains experts en aménagement, il semble manquer un échelon intermédiaire entre le SCOT, document d'orientation, et le PLU, document de nature plus opérationnelle. En quelque sorte, l'élaboration concertée d'une forme de "Master Plan", identifiant les grands projets d'aménagement (grandes zones d'activités à thème, voies de communications majeures, zones de développement futures...), donnerait une lisibilité et un contenu améliorés aux projets moteurs d'un territoire.

### **3.4.2. AMELIORER SIGNIFICATIVEMENT L'OBSERVATION FONCIERE**

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.

Dans l'absolu, trois niveaux d'observation doivent être recherchés :

- une observation très fine, à la parcelle, réalisée à partir des outils actuellement disponibles (banques de données PERVAL, SITADEL, SAFER...). Toutefois, il faut signaler que les données relatives aux bâtiments industriels échappent à la source d'information PERVAL ;
- une observation locale, rassemblant des données objectives (prix, surfaces, localisation) et d'autres plus générales (sociologiques par exemple). Elle est réalisable en conjuguant les informations détenues par les acteurs locaux (communes, EPCI, agence d'urbanisme) et services fiscaux ;
- une observation régionale par la mutualisation et le croisement des informations rassemblées par les principaux intervenants déjà cités par ailleurs. C'est en quelque sorte la mise en place d'un réseau. Plus qu'un outil de connaissance des flux, des prix et de la dévolution des parcelles à un moment donné sur un territoire déterminé, il s'agit d'une observation autorisant des comparaisons sur les situations, les tendances, l'impact des procédures et dispositifs à vocation foncière mis en œuvre.

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. Dans le même ordre d'idées, le fichier SITADEL devrait faire l'objet au sein des DDE d'une réflexion pour en améliorer l'usage à vocation foncière. 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<sup>45</sup> 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.

Il ne faut sans doute pas créer de structure d'observation nouvelle mais bien plutôt mutualiser les outils existants sur des objectifs collectivement définis.

C'est dans cet esprit que l'EPFN, dans son plan pluriannuel d'intervention 2007-2001, s'est fixé pour objectif la mise en place d'un dispositif d'observation foncière susceptible de répondre à la plupart des besoins exprimés en la matière.

### **3.4.3. TIRER UN MEILLEUR PARTI DES STRUCTURES D'ACCOMPAGNEMENT ET DES DISPOSITIFS DE GESTION FONCIERE**

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.

A ce propos, l'EPFN, de par ses capacités techniques et surtout de par ses capacités financières, apparaît être un outil tout à fait adapté à la prise en compte de la plupart des préoccupations foncières auxquelles sont confrontées les collectivités territoriales. Sa capacité à conseiller, à expertiser, à porter financièrement des opérations à finalité économique ou d'habitat est encore insuffisamment sollicitée en Basse-Normandie, en particulier dans les départements de l'Orne et de la Manche. Il faut voir dans cette situation d'une part les conséquences temporaires d'une extension récente de son périmètre d'intervention (2004 pour l'Orne et la Manche), et d'autre part, une communication insuffisante de cet organisme vers les collectivités territoriales.

Par ailleurs, une coopération progressivement intensifiée entre l'EPFN et la SAFER (une convention entre ces deux structures a récemment été signée) permettrait de renforcer l'efficacité de l'action de ces deux organismes sur le territoire bas-normand.

De même, les services de l'Etat, aux plans départemental et local, sont tout à fait aptes à produire du conseil en aménagement à l'occasion, par exemple, de l'élaboration d'un PLU, pour préciser l'usage de certaines procédures, ou dans le domaine du logement... En l'occurrence, une prise en compte améliorée par les services compétents de l'Etat des besoins exprimés par les communes de petite et de moyenne tailles en matière de conseil et d'assistance à la maîtrise d'ouvrage serait la bienvenue, et ce d'autant plus que le déclin de ce type de prestations a laissé les dites collectivités en situation de déréliction.

Plus généralement, le recours insuffisant aux services que peuvent rendre ces structures met en évidence le déficit global d'information et de formation dont

---

<sup>45</sup> Les objectifs de ces conventions sont d'informer la collectivité, en temps réel, des projets de vente sur son territoire et de mettre en place, si nécessaire, une politique de réserves foncières.

souffrent sur le thème du foncier les collectivités territoriales, élus et services confondus. Assurément un effort en ce sens est grandement souhaitable. Des organismes comme les CAUE, les associations départementales des maires et bien sûr les services de l'Etat se doivent de mettre en œuvre des initiatives de sensibilisation en direction des collectivités locales pour améliorer la connaissance qu'ont les élus et leurs services des dispositifs et des structures susceptibles de les accompagner dans la gestion de la question foncière. Une telle démarche permettrait, entre autres, d'optimiser leur expertise dans le domaine de la maîtrise d'ouvrage.

De la même manière, il n'est pas interdit d'envisager que l'agence d'urbanisme de l'agglomération de Caen, l'AUCAME, puisse intervenir au-delà de son périmètre formel d'action en fournissant aux communes et groupement de communes qui en font la demande des prestations rémunérées.

A ce propos, la mise en place d'une structure équivalente dans le Pays du Cotentin devrait faire l'objet d'une réflexion ; l'existence d'une agglomération de 100 000 habitants (la Communauté Urbaine de Cherbourg) et de territoires en proie à une certaine pression foncière (le littoral, le Nord-Ouest Cotentin notamment) en justifierait la présence.

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 (cf. annexe 1). 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, 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.

Enfin, la mise en œuvre techniquement et socialement efficace des plans de prévention des risques technologiques demeure notamment tributaire de l'utilisation par les collectivités concernées des outils de portage foncier proposés en particulier par l'EPFN.

#### **3.4.4. 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. Cela est d'autant plus possible 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 et d'acoustique, 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 m<sup>2</sup>), est une autre voie à encourager. De même, il faut éviter de renouveler les errements urbanistiques qui ont consisté, voici peu de temps, à créer des zones pour l'habitat, d'autres pour le commerce, d'autres encore pour le tertiaire ou l'industrie, cette partition de l'espace générant d'importants flux de déplacements et donc des voiries calibrées en conséquence et consommatrices d'espaces.

Ces orientations sont par ailleurs conditionnées par l'adoption d'une vision renouvelée de l'urbanisme et du fonctionnement de la ville en termes de transports, de mixité, de services, plus généralement d'aménagement de l'espace. Il s'agit bien sûr d'une évolution qui ne peut s'inscrire que dans le long terme et dans l'exemplarité des solutions qui seront progressivement mises en œuvre.

La relance du logement, en particulier social, passe enfin par un recours accru aux possibilités offertes par l'EPFN en termes de minorations foncières, de fonds mutualisé d'intervention, toutes mesures accessibles aux collectivités qui désirent développer l'habitat social et plus largement la mixité.

### **3.4.5. DONNER PLUS DE CONSISTANCE A LA NOTION DE DEVELOPPEMENT DURABLE**

Cette observation concerne à la fois la prise en compte du développement durable dans les documents d'urbanisme en général et dans sa déclinaison en particulier vis-à-vis de l'agriculture.

Le concept de développement durable ne laisse pas les élus indifférents et est considéré par eux comme important. Cependant, une grande majorité d'entre eux en attend néanmoins une explication intelligible, notamment quant à ses traductions dans les documents d'urbanisme. Il est donc souhaitable de mener à cet égard un travail de pédagogie et de clarification, en évitant en particulier d'expliquer la notion de développement durable par la négative en opposant développement économique et environnement.

Le principe de développement durable, en matière de maîtrise foncière, s'applique de façon consubstantielle à l'agriculture. En ce sens, la première victime de l'étalement urbain et du mitage, au-delà de la qualité des paysages, est l'agriculture.

Bien entendu, l'agriculteur en activité et l'agriculteur retraité n'ont pas toujours une vision analogue du devenir des terres, le second étant tout à fait conscient de la valorisation très nettement supérieure d'une parcelle urbanisable par comparaison à une autre dont l'usage agricole reste inchangé.

Nonobstant cette observation, même s'il convient d'admettre que la demande de terres agricoles exprimée par les agriculteurs fléchit pour des raisons évidentes de démographie professionnelle, il est indispensable de prendre en compte cette activité pour ce qu'elle représente actuellement et surtout pour les fonctions qu'on exigera d'elle dans les décennies à venir.

En ce sens, les problématiques d'installation des jeunes agriculteurs et de conservation des terres les plus aptes à la production, même si dans le court terme leur usage agronomique peut être mis entre parenthèses, doivent être présentes dans l'élaboration des SCOT et surtout des PLU. L'urbanisation, cela a déjà été souligné dans ce document, doit aller prioritairement vers la densification et l'utilisation des espaces urbains non encore valorisés ou à réhabiliter.

La présence et la prise en considération des actifs agricoles dans le processus d'enquête publique mené à l'occasion de l'élaboration ou de la révision d'un PLU sont plus que jamais indispensables.

#### **3.4.6. LANCER UNE REFLEXION GENERALE SUR L'AMENAGEMENT DU LITTORAL BAS-NORMAND**

Indiscutablement mieux préservé que beaucoup d'autres en France, le littoral bas-normand conserve des potentialités de développement sans pour autant que son authenticité et ses qualités environnementales profondes puissent en être fondamentalement affectées. L'application à certains égards insatisfaisante de la Loi Littoral (voir 3.3.4.), en particulier dans le département de la Manche, alors que de récents textes introduisaient quelques légers assouplissements (décret du 29 mars 2004), pourrait conduire à moyen terme à des impasses et à une "mise sous cloche" sans doute excessive de cet espace.

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. Le Conseil Régional pourrait en être l'initiateur. L'élaboration d'un Schéma Régional d'Aménagement du Littoral (y compris le rétro-littoral), pour déterminer les zones susceptibles de connaître un développement maîtrisé et conforme aux qualités environnementales d'ensemble, pourrait être l'aboutissement d'une telle démarche.

#### **3.4.7. ENVISAGER DE NOUVELLES PRATIQUES EN MATIERE DE DEPLACEMENTS ET D'URBANISME**

Avec l'expansion permanente de l'usage de l'automobile, la mobilité est devenue indissociable de nos modes de vie. Si les avantages individuels procurés par ce mode de déplacement sont incontestables, les inconvénients collectifs ne le sont pas moins : insécurité routière, pollution, pertes de temps dans les encombrements en zones urbaines, péri et inter-urbaines (la liaison Caen-Lisieux en est l'archétype), coûts financiers considérables pour le contribuable et exorbitants pour les ménages dotés de revenus modestes, et enfin, consommation importante d'espaces pour les infrastructures dont en particulier les aires de stationnement.

Pour prendre en compte quelques évolutions plausibles - renchérissement du coût de l'énergie, mesures visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre, lutte contre l'étalement urbain... -, certaines dispositions en termes d'urbanisme et d'aménagement doivent d'ores et déjà être prises ou amplifiées.

Il en va ainsi d'une recherche de densification de l'habitat autour des points nodaux de transports en commun et, inversement, d'une limitation de la création de

zones d'habitat éloignées des axes et des dessertes dotées de moyens de transports collectifs. La recherche d'une cohérence accrue entre habitat et déplacements exige en amont la mise en œuvre d'une réflexion approfondie car il s'agit de questions délicates et nécessitant des solutions élaborées et transversales. Il semble à ce propos que le SCOT (autrement dit le bassin de vie) constitue le niveau pertinent pour évoquer ce type de problématiques tant au plan du diagnostic que des solutions envisageables.

Dans le même état d'esprit, la construction de parkings sur plusieurs niveaux, comme c'est déjà le cas en certains centres villes, devrait être développée voire imposée aux entreprises de la grande distribution, très consommatrices d'espaces de stationnement à proximité de leurs établissements commerciaux.

Un urbanisme mêlant services, commerces et logements doit être de plus en plus promu pour éviter la création de voies de dessertes à haut débit, création rendue indispensable par l'importance actuelle des flux suscités par des modes d'aménagement ayant naguère et à tort privilégié la spécialisation des zones d'urbanisation.

Enfin, qu'il s'agisse d'habitat ou d'aménagement à vocation économique, la réalisation d'opérations novatrices, prenant en compte les exigences nouvelles d'utilisation de l'espace, de mixité, de déplacements..., devrait être recherchée afin que leur exemplarité serve de support à une diffusion sur l'ensemble du territoire régional des solutions ainsi retenues.