Bourgogne
Conseil économique et social

SAISINE DE L'EXECUTIF

« La maîtrise du foncier en Bourgogne »

AVIS

présenté par

Brigitte JOUROT et Eric TAUFFLIEB

Membres de la Commission n° 1

« Aménagement des territoires, agriculture »

Chargé d'études CESR

Christophe LEFEVRE

SÉANCE PLÉNIÈRE DU 26 OCTOBRE 2005

Conseil économique et social de Bourgogne
17, boulevard de la Trémouille - BP 1602 – 21035 Dijon cedex -Tél. 03 80 44 34 32 -Fax 03 80 44 33 09
e-mail : cesr@cr-bourgogne.fr **www.cr-bourgogne.fr**

Le territoire français est le patrimoine commun de la Nation

Code de l'urbanisme, article L 110

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS 6

COMPOSITION DE LA COMMISSION N° 1 7

UN PATRIMOINE EN MUTATION 8

LES LEVIERS DE L'INTERVENTION PUBLIQUE FONCIERE 12

1 LES PRINCIPALES RÈGLES D'URBANISME 12

2 LES PRINCIPAUX DOCUMENTS D'URBANISME 13

3 LES PRINCIPAUX OUTILS D'INTERVENTION FONCIÈRE 17

LA PROBLÉMATIQUE FONCIÈRE EN BOURGOGNE 23

1 LE FONCIER DE L'ESPACE RURAL 24

1.1 ANALYSE DU MARCHÉ DE L'ESPACE RURAL BOURGUIGNON 24
1.2 LE MARCHÉ A DESTINATION NON AGRICOLE 27
1.3 LE MARCHÉ AGRICOLE 27
1.4 LE MARCHÉ DES MAISONS À LA CAMPAGNE 29

2 LE FONCIER POUR L'HABITAT 31

2.1 LE MARCHÉ DES TERRAINS À BÂTIR 32
2.2 LE MARCHÉ DE LA CONSTRUCTION NEUVE 34
2.3 L'IMMOBILIER ANCIEN 36
2.4 LE LOGEMENT SOCIAL 37

3 LE FONCIER POUR LES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES 39

3.1 L'EXEMPLE DU GRAND DIJON 39
3.2 L'EXEMPLE DU DÉPARTEMENT DE L'YONNE 41

CONCLUSION 43

PROPOSITIONS DU CESR DE BOURGOGNE 44

PRINCIPAUX SIGLES ET ACRONYMES 54

ORIENTATIONS BIBLIOGRAPHIQUES 56

Bourgogne
Conseil régional

Le Président

Dijon, le 29 juillet 2004
Réf. : DD/LB2907

Monsieur le Président, Cher Ami

Comme je vous en ai informé, je souhaite saisir le Conseil économique et social de Bourgogne d'une demande d'étude et d'avis sur la problématique du foncier et de sa maîtrise en Bourgogne.

Notre région est, en effet, confrontée à des difficultés particulières liées à la rareté et au prix élevé du foncier, tant dans les agglomérations que dans des zones rurales, y compris des territoires qui connaissent pourtant une stagnation démographique ; ces difficultés s'observent notamment dans le nord de la région ou dans des lieux où existe une forte demande de résidences secondaires.

Le CESR devra donc établir le diagnostic précis de la situation actuelle du foncier, recenser l'ensemble des travaux menés localement sur ce thème et identifier les solutions possibles et les outils susceptibles d'être mis en œuvre pour mieux assurer la maîtrise du foncier par les collectivités territoriales et leur permettre de gérer leur développement économique et social notamment en matière d'investissements, de logement et d'équipements collectifs.

Ce travail important pourrait donner lieu a une première expression de votre assemblée durant le premier semestre de 2005.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'expression de ma considération distinguée.

Bien à vous

François PATRIAT

Président du Conseil Economique et Social de Bourgogne
Conseil Economique et Social de Bourgogne
17 boulevard de la Trémouille
BP 1602
21035 DIJON Cedex

Conseil régional de Bourgogne
17, boulevard de la Trémouille - BP 1602 - 21035 Dijon cedex - Tél. 03 80 44 33 00 - Fax 03 80 44 33 30
www.cr-bourgogne.fr

Bourgogne
Conseil régional

Le Président

Dijon, le 21 MARS 2005
Ref. JPC/L0203

Monsieur le Président, Cher Ami

Par courrier en date du 14 février, vous sollicitez, mon avis sur les orientations à donner, au regard des travaux déjà réalisés par la Commission n°1, à la saisine que j'ai effectuée le 29 juillet 2004 sur la problématique du foncier en Bourgogne.

Il est vrai que, depuis cette date, les débats au Sénat et à l'Assemblée Nationale ont fait évoluer sensiblement le projet de loi sur « le développement des territoires ruraux » pour ne plus retenir le niveau régional comme opérateur foncier pour la préservation des espaces naturels et agricoles périurbains au profit des Conseils généraux.

Néanmoins, même si le Conseil régional n'est plus aussi directement concerné par cette problématique (en dehors de son rôle au sein de la SAFER), il me semble utile que la Commission n°1, compte tenu des informations et réflexions déjà entreprises, achève son travail au bénéfice de l'ensemble des acteurs bourguignons concernés.

Ainsi, je pense important, car je crois que cela n'a jamais été fait à cette échelle, de bien identifier les enjeux et les outils qui existent dans ce domaine, dans la région, les dispositifs qu'il serait souhaitable de mettre en place, les territoires qui méritent une attention particulière, etc.

Vous en remerciant par avance, je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'expression de ma considération distinguée.

A lui

François PATRIAT

Président du CESR
Conseil Régional de Bourgogne
17 Boulevard de la Témouille
BP 1602
21035 DIJON CEDEX

Conseil régional de Bourgogne
17, Boulevard de la Trémouille - BP 1602 - 21035 Dijon Cedex - Tél. 03 80 44 33 00 - Fax 03 80 44 33 30
www.cr-bourgogne.fr

REMERCIEMENTS

Renaud ABORD de CHATILLON, président de l'Union régionale des syndicats de propriétaires forestiers de Bourgogne (devenue Forestiers privés de Bourgogne).
Line BARBIER-MORARU, directrice de l'Établissement public foncier local des collectivités de Côte-d'Or.
Hervé BONNAVAUD, secrétaire général et délégué régional de la Fédération nationale des jardins familiaux.
Guy BORNOT, directeur général de la Société d'économie mixte d'aménagement de l'agglomération dijonnaise.
Bernard BOSQUET, chef du service urbanisme-aménagement de la Direction départementale de l'équipement de Côte-d'Or.
Jean BOUILLOT, architecte.
Claudette BRUNET-LECHENAULT, vice-présidente du Conseil général de Saône-et-Loire.
Joseph de BUCY, administrateur du Centre régional de la propriété forestière de Bourgogne.
Daniel CARON, directeur de la Société d'aménagement foncier et d'établissement rural de Côte-d'Or.
Jean-Philippe CAUMONT, directeur de l'aménagement du territoire, environnement, santé publique et établissements de soin, service aux personnes au Conseil régional de Bourgogne.
Jean-Pierre COGNET, directeur du Centre régional de la propriété forestière de Bourgogne.
Daniel DECERLE, vice-président du Conseil général de Saône-et-Loire.
Romain GAMELON, directeur du Conservatoire des sites naturels bourguignons.
Christian GILLOT, vice-président du Conseil général de Saône-et-Loire.
Gilles GRONEAU, directeur de Yonne Développement.
Jean-Louis, GUÉRIN, directeur adjoint du Centre régional de la propriété forestière de Bourgogne.
Daniel HILAIRE, directeur régional de la Société d'aménagement foncier et d'établissement rural de Bourgogne.
Pascale KERGER-PIERROT, urbaniste, présidente du Bureau d'aménagement foncier et d'urbanisme.
Pascal MASSIP, notaire, chargé de communication de la Chambre des notaires de Côte-d'Or.
Michel PATOIS, directeur du développement au Conseil général de la Nièvre.
Christian PAUL, ancien ministre, député de la Nièvre, 1er vice-président du Conseil régional de Bourgogne.
Alain PHILIBERT, vice-président du Conseil général de Saône-et-Loire.
Emmanuel PICARD, directeur de l'Union sociale pour l'habitat de Bourgogne.
Vincent POYET, chef du service équipement rural au Conseil général de Saône-et-Loire.
André QUINCY, président de l'Union sociale pour l'habitat de Bourgogne, président de l'OPAC de Saône-et-Loire, conseiller général de Saône-et-Loire.
Michel REBEQUET, maire de Villeneuve-L'archevêque.
Pascal RIBAUD, directeur du parc naturel régional du Morvan.
Gaston SIMONATO, président de la Chambre de commerce et d'industrie de l'Yonne.
Hervé VOUILLOT, vice-président de la COMADI, président de l'Établissement public foncier local des collectivités de Côte-d'Or.

COMPOSITION DE LA COMMISSION N° 1

« AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES, AGRICULTURE »
(au 1er juillet 2005)

Président

Jacky DUPAQUIER, représentant de l'union régionale CFTC.

Vice-président

Philippe RICBOURG, représentant du Centre régional des jeunes agriculteurs.

Secrétaire

Gérard MOTTET, personnalité qualifiée.

Membres

Renaud ABORD de CHATILLON, représentant d'Aprovalbois, CRP et Union syndicale régionale des organismes de la forêt privée en Bourgogne.

Jean ADAM, représentant de la Chambre régionale d'agriculture.

Jean-Michel BROCHERIEUX, représentant des professions libérales.

Guy BRUNET, représentant de la Confédération paysanne et coordination rurale.

Gisèle CORNIER, représentante de la Chambre régionale d'agriculture.

Brigitte JOUROT, représentante de la Fédération régionale des syndicats d'exploitants agricoles.

Sylvie LOMBARD-DOYONNARD, représentante du comité régional CGT.

Eric TAUFFLIEB, représentant de l'Union régionale des syndicats FO.

Membres associés

Maddy GUY, représentante de l'association régionale HLM.

Carmen HAZARD, représentante des associations de consommateurs.

Ont également participé aux travaux de la Commission n° 1 : **Gilbert ROY** et **Michel SOYER**.

UN PATRIMOINE EN MUTATION

Le foncier est un patrimoine[1] qui, au-delà de ses qualités physiques, se définit par son usage, sa valeur économique, sociale et environnementale, et son statut. Depuis une vingtaine d'années, de nombreux changements ont modifié profondément la nature de ce patrimoine.

Le cadre législatif

Les évolutions récentes du cadre législatif -loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT), loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT), loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU), loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat (UH), loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux- ont amené une manière nouvelle de penser le développement du territoire.

Ces évolutions placent les pays et les agglomérations au cœur de l'aménagement et consacre la notion de projet de territoire, par le biais des chartes de pays et des contrats d'agglomération. Elles instaurent également le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) comme élément fondateur des orientations du schéma de cohérence territoriale (SCOT) et du plan local d'urbanisme (PLU).

Le projet de territoire implique la prise en compte de l'espace concerné, ce qui se matérialise par l'engagement d'actions ayant des dimensions foncières : acquisition, portage foncier, vente… Ainsi le foncier devient-il un élément stratégique de l'aménagement du territoire.

La spéculation foncière

Dans les grandes agglomérations engagées dans un processus de métropolisation, un mouvement de spéculation foncière pesant fortement sur la construction est observé. **La hausse du prix des terrains à bâtir est estimée à 40 % pour la période comprise entre 1999 et 2004[2].** Dans ces conditions, observe un récent rapport du Sénat, « **le prix du terrain peut peser jusqu'à 50 % du budget global de construction d'une maison pour un particulier.** Il y a trois ans, ce prix ne représentait que 30 %[3] ». Désormais, les terrains à bâtir se négocient en moyenne 76.000 euros l'hectare, soit 17 fois le prix des terres et prés[4].

---

[1] « Le territoire français est le patrimoine commun de la Nation », Code de l'urbanisme, article L 110.

[2] *La fin des paysages ? Livre blanc pour une gestion ménagère de nos espaces ruraux*, FNSAFER, octobre 2004.

[3] **Thierry REPENTIN**, *Rapport n° 442 d'information fait au nom de la commission des affaires économiques et du plan par le groupe de travail sur les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement*, Sénat, session ordinaire 2004-2005.

[4] *Ibidem*.

L'étalement périurbain

Compte tenu de la cherté et de la rareté des terrains, les primo-accédants à la propriété et les populations modestes se trouvent relégués en deuxième, voire en troisième couronne des villes, vers les territoires ruraux : « Le coût du foncier en ville a conduit une partie de la population, notamment les jeunes ménages avec enfant, à s'installer à la campagne pour des raisons économiques[5] ».

Cette croissance urbaine déborde vers les espaces agricoles : en France, entre 1992 et 2003, ceux-ci ont diminué de 76.000 hectares par an[6]. Le même phénomène est observé en Bourgogne. Le cœur des treize aires urbaines bourguignonnes occupe un espace de plus en vaste : ainsi, sa surface a-t-elle augmenté de 26 % entre 1968 et 1990. L'espace artificialisé aurait quant à lui progressé de 8 % au cours des quinze dernières années[7].

Cette croissance s'avère en outre très coûteuse, en raison du prix des travaux rendus nécessaires à l'étalement de l'habitat[8] : « Les municipalités doivent suivre la progression des villes et la construction, toujours plus périphérique, des pavillons et des lotissements. Il faut d'abord amener les adductions et les dispositifs sanitaires. Il faut ensuite créer et aménager les voiries, les infrastructures et les dessertes nécessaires. Il faut enfin mettre en place les services collectifs et de proximité que réclame le confort moderne : transports, services aux personnes, garderies et crèches, éducation, culture, loisirs sportifs[9] ».

La dimension sociale du foncier

Il ne saurait y avoir de politique publique de l'habitat, répondant aux importants besoins de construction de logements, et plus particulièrement de logements sociaux, sans une maîtrise du foncier permettant de disposer de terrains à bâtir. « La dimension sociale du développement urbain pénètre la logique foncière à travers le renouvellement urbain et plus généralement la politique de la ville[10] ». Or, comme nous venons de le signaler, **le foncier est aujourd'hui l'objet de spéculations : son prix, particulièrement dans les centres des agglomérations, ne permet plus de construire du logement social dans des conditions satisfaisantes.**

La constitution de réserves foncières paraît donc être un préalable à toute relance du logement social. Afin d'encourager les initiatives locales en la matière, la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation sur la ville (LOV) a créé les établissements publics fonciers (EPF) locaux, dont le régime a été modifié par la loi SRU. Ces outils sont propres à dégager une offre de terrains à bâtir à un coût raisonnable. Mais comme le note le Conseil économique et social, ils « demeurent sous-utilisés par des élus locaux souvent peu enclins à accueillir des logements sociaux sur leur territoire[11] ».

---

[5] **Jean-Pierre BOISSON**, *La maîtrise foncière : clé du développement rural*, avis du Conseil économique et sociale, 2005.
[6] *Ibidem*.
[7] **Jacky DUPAQUIER, Michel SOYER**, *Agriculture et urbanisation en Bourgogne*, avis du Conseil économique et social de Bourgogne, 2004.
[8] **Bernard PIRAS**, *Avis n° 76 présenté au nom de la commission des affaires économique et du plan sur le projet de loi de finances pour 2005, adopté par l'Assemblée nationale*, Sénat, session ordinaire 2004-2005.
[9] *La fin des paysages ? Livre blanc pour une gestion ménagère de nos espace ruraux*, FNSAFER, octobre 2004.
[10] *Prendre en compte le foncier dans le projet de territoire*, Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, mars 2004.
[11] **Jean BASTIDE, Danielle BOURDEAUX, Hubert BRIN, Christian LAROSE**, *Avant-projet de loi de programmation pour la cohésion sociale*, avis du Conseil économique et social, 2004.

La loi de programmation pour la cohésion sociale a été adoptée dans ce contexte de pénurie foncière. **La mise en œuvre du plan de cohésion sociale proprement dit, présenté le 9 février 2005, prévoit dans son programme 12 de résoudre la crise du logement par le rattrapage des retards pris en matière de logement locatif social en finançant 500.000 logements sociaux en cinq ans, dont 90.000 en 2005.** Parmi les mesures territoriales décidées figurent, entre autres :

- la mobilisation des terrains des collectivités locales et la mise en œuvre de politiques foncières ambitieuses ;
- la mise en place de dispositifs adaptés (EPF d'État, EPF locaux…) visant à mobiliser un foncier à coût maîtrisé ;
- la mobilisation des terrains de l'Etat ;
- la mise en œuvre de projets de rénovation urbaine de qualité par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)[12] .

Le programme 13 a, quant à lui, pour objectif de porter à 40.000 le nombre de logements à loyer maîtrisé produits chaque année, et à 20.000 le nombre de logements vacants remis chaque année sur le marché[13].

La gestion environnementale du territoire

« Le territoire français est le patrimoine commun de la Nation » (code de l'urbanisme, article L 110). **Considérer le foncier comme un patrimoine conduit à vouloir le préserver.** Son appropriation privée reçoit donc certaines limites. Celles-ci sont de plus en plus influencées par de nouvelles valeurs. **Ainsi, la question de la relation entre gestion environnementale du territoire et gestion du foncier prend-elle aujourd'hui une dimension croissante.** A tel point que l'environnement est à présent un facteur de valorisation du foncier et de l'immobilier.

Les conséquences de la mondialisation

Sans doute est-il singulier d'évoquer la mondialisation au sujet d'un bien aussi peu exportable que le foncier. Celle-ci dicte pourtant fortement ses lois et ses règles aux territoires locaux.

À l'échelle européenne, tout d'abord, **la mondialisation s'exprime par l'émergence d'un droit communautaire,** notamment par la multiplication de directives en matière environnementale. Dans un champ plus large, ensuite, **les flux internationaux de capitaux et d'investissements dans le foncier sont en pleine expansion, ce qui n'est pas sans conséquences économiques.**

On peut citer l'exemple du marché des résidences secondaires. Comme l'observe Antoine GOUJARD, « dans certaines régions, les acquéreurs étrangers disposant d'un fort pouvoir d'achat et habitués à des prix très élevés, font monter la cote des maisons[14] à un tel niveau que les locaux ne parviennent plus à se loger[15] ».

---

[12] *Mise en œuvre du plan de cohésion sociale*, dossier de presse, 9 février 2005.
[13] *Ibidem*.
[14] On pourrait ajouter la cote des terrains.
[15] **Antoine GOUJARD**, *Résidences secondaires des étrangers et territoire français : localisation et retombées économiques locales, la valorisation d'un capital symbolique*, Institut d'urbanisme de Paris, 2002-2003. Voir également l'article d'**Isabelle Rey-LEFEVBRE** dans Le Monde argent du 20 mars 2003 (*L'envie de maison fait monter les prix en ville comme à la campagne*).

La libéralisation croissante des économies et l'ouverture des marchés aux investisseurs étrangers conduisent par conséquent les acteurs à redéfinir la place du foncier dans leur stratégie de développement.

Les contradictions du portage foncier[16]

Jusqu'aux années 1980, il était admis que la conservation du foncier permettait de dégager des plus-values et de maîtriser l'aménagement du territoire. Avec le dégonflement de la bulle spéculative des années 1990, on a découvert brutalement les désastres financiers qui pouvaient résulter d'une telle gestion.

Aujourd'hui, deux discours sont tenus simultanément. **D'un côté, les collectivités locales sont incitées à constituer des portefeuilles de terrains ; d'un autre côté, on cherche à innover en prônant le montage d'opérations qui évitent le recours au portage.** Cependant, cette dernière démarche qui consiste à acquérir le foncier par opportunité, au coup par coup, à mesure que l'opération évolue, n'est pas non plus sans danger, compte tenu de la spéculation dont sont victimes les marchés.

Le foncier, thème transversal par excellence, est au cœur de toutes les politiques. Ses mutations rendent nécessaire l'élaboration de nouvelles stratégies pour mieux le maîtriser. C'est la raison pour laquelle le président du Conseil régional de Bourgogne a saisi le Conseil économique et social régional « d'une demande d'étude et d'avis sur la problématique du foncier et de sa maîtrise en Bourgogne », l'objectif visé étant d'identifier les solutions et les outils « susceptibles d'être mis en œuvre pour mieux assurer la maîtrise du foncier par les collectivités territoriales et leur permettre de gérer leur développement économique et social ».

Cette saisine intervenait dans un contexte législatif (projet de loi sur le développement des territoires ruraux) qui prévoyait de retenir le niveau régional comme opérateur foncier pour la préservation des espaces naturels et agricoles périurbains. Cette compétence a finalement été attribuée aux Départements. Malgré cette évolution, le président du Conseil régional a estimé utile que le CESR poursuive sa réflexion et identifie, en particulier, les outils qui existent dans le domaine foncier.

La seconde étape de l'étude consistait à « établir un diagnostic précis de la situation actuelle du foncier ». Les auditions ont cependant montré rapidement la difficulté de dresser un tableau statistique cohérent de l'évolution des marchés fonciers. **Faute de sources fiables et homogènes, cet avis ne proposera donc qu'un premier état des lieux des problématiques rencontrées en Bourgogne.**

Au-delà, **cette étude apportera quelques pistes d'actions pour les acteurs du foncier.** Cette saisine touchant à un domaine où, pour l'heure, les Régions disposent de compétences réduites, **l'objectif prioritaire sera de proposer au Conseil régional un outil qui lui permettra de mieux connaître son territoire, donc les marchés fonciers et immobiliers.**

[16] *L'état de la question foncière*, Etudes foncières, n° 90, mars-avril 2001.

LES LEVIERS DE L'INTERVENTION PUBLIQUE FONCIERE

La mise en œuvre d'une politique foncière par les collectivités locales repose sur un ensemble de règles, de documents et d'outils dont l'articulation n'est pas toujours aisée. Nous ne présenterons ici que les principaux.

1 LES PRINCIPALES RÈGLES D'URBANISME

1.1 L'ARTICLE L 110 DU CODE DE L'URBANISME

Le Code de l'urbanisme dispose que chaque collectivité publique est, dans le cadre de ses compétences, la gestionnaire et la garante du territoire français, conçu comme « patrimoine de la Nation » (Code l'urbanisme, article L 110). Il en résulte que, pour gérer le sol de façon économe, assurer la protection des milieux naturels et des paysages, promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales et rationaliser la demande de déplacements, les collectivités publiques se doivent d'harmoniser leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace.

1.2 LE RÉGLEMENT NATIONAL D'URBANISME (RNU)

En l'absence de document d'urbanisme, le développement urbain d'une commune est régi suivant le règlement national d'urbanisme (RNU), qui regroupe l'ensemble des règles générales en matière d'occupation du sol. Le RNU permet ainsi de gérer les constructions nouvelles en fonction de la localisation et de la desserte (Code de l'urbanisme, articles R 111-2 à R 111-15), de l'implantation, du volume (Code de l'urbanisme, articles R 111-16 à R 111-20) et de l'aspect extérieur des constructions (Code de l'urbanisme, articles R 111-21 à R 111-24). Il a pour objectif de fournir des règles d'occupation des sols suffisamment précises pour s'appliquer localement, mais valables pour l'ensemble des communes de France.

1.3 LA RÈGLE DE LA CONSTRUCTIBILITÉ LIMITÉE

Entrée en vigueur avec la décentralisation, **la règle de la constructibilité limitée a été instaurée dans le but d'encadrer les communes par la mise en place d'un contrôle régalien de leur urbanisation.**

La loi UH a modifié l'ensemble du régime du SCOT, créé par la loi SRU. Elle s'attaque à l'une des dispositions les plus importantes et les plus controversées de cette dernière : la règle d'aménagement limité posée par l'article L 122-2 du Code de l'urbanisme. L'article 3 de la loi UH a pour objectif d'assouplir le mécanisme de façon non négligeable en relevant le seuil d'application de cette règle. Désormais, l'état de droit s'établit de la manière suivante : « Dans les communes qui sont situées à moins de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 50.000 habitants au sens du recensement général de la population, ou à moins de quinze kilomètres du rivage de la mer, et qui ne sont pas couvertes par un schéma de cohérence territoriale applicable, le plan local d'urbanisme ne peut être modifié ou

révisé en vue d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser délimitée après le 1er juillet 2002 ou une zone naturelle[17] ».

1.4 LES SERVITUDES D'UTILITÉ PUBLIQUE

Les servitudes d'utilité publique résultent des dispositions des PLU[18]. Leur liste est donnée par l'article R 126-1 du Code de l'urbanisme, qui en distingue quatre grandes catégories :

- les servitudes relatives à la conservation du patrimoine,
- les servitudes relatives à l'utilisation de certaines ressources et équipements,
- les servitudes relatives à la défense nationale,
- les servitudes relatives à la salubrité et à la sécurité publique.

Les servitudes d'utilité publique apportent, dans l'intérêt général, des restrictions à l'exercice du droit de propriété. Cette limitation à ce droit « inviolable et sacré[19] » ne peut s'exercer que dans de strictes conditions. Comme dans le cas d'une expropriation, celui qui subit un dommage au moment de l'établissement d'une servitude a droit à la réparation de son préjudice. Si ce préjudice est vraiment très important, le propriétaire qui en est la victime peut, dans certains cas, demander que l'autorité publique acquière son bien.

2 LES PRINCIPAUX DOCUMENTS D'URBANISME

Les documents de planification permettent aux collectivités et à leurs partenaires d'une part de définir l'occupation et l'utilisation du sol, dans l'intérêt général et dans le cadre juridique et réglementaire du droit de l'urbanisme et des législations connexes (droit de l'environnement, droit rural…), et, **d'autre part, de proposer un cadre d'action pour tous les acteurs impliqués dans le développement et l'aménagement du territoire.**

La loi SRU a repris la distinction fixée par la loi d'orientation foncière (LOF) entre des documents intercommunaux prospectifs fixant les orientations fondamentales d'un aménagement et d'un développement durables, et des documents de nature réglementaire fixant des règles et des servitudes directement opposables aux particuliers.

2.1 LE SCHÉMA DE COHÉRENCE TERRITORIALE (SCOT)

Le SCOT permet aux communes appartenant à un même bassin de vie de mettre en cohérence leurs politiques. Il fixe notamment les orientations générales de l'organisation de l'espace et détermine les grands équilibres entre les espaces urbains à urbaniser et les espaces naturels, agricoles ou forestiers. Il définit les objectifs relatifs à l'équilibre social de l'habitat et à la construction de logements sociaux, à l'équilibre entre l'urbanisation et la création de dessertes en transports collectifs, à l'équipement commercial et artisanal, aux localisations préférentielles des commerces, à la protection des paysages, à la mise en valeur des entrées de ville et à la prévention des risques. Il détermine en outre les espaces et sites naturels ou urbains à protéger et peut en définir la localisation ou la délimitation. Enfin, il précise les grands projets

[17] Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat, article 3.
[18] Code de l'urbanisme, article L 126-1 : « Les plans locaux d'urbanisme doivent comporter en annexe les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol et qui figurent sur une liste dressée par décret en Conseil d'Etat ».
[19] Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, article 17.

d'équipements et de services nécessaires à la mise en œuvre de ces objectifs, ainsi que les conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs (Code de l'urbanisme, article L 122-1).

2.2 LE PLAN LOCAL D'URBANISME (PLU)

Les PLU ont succédé aux POS, créés par la LOF et qui, décentralisés à partir de 1983, avaient connu un grand succès (16.000 POS étaient en vigueur en 2000)[20]. **Une démarche de projet succède à la préoccupation essentiellement réglementaire des anciens POS.** Il appartient aux PLU de définir un projet global d'urbanisme et d'aménagement communal dans un nouveau document stratégique, le PADD.

Les PLU ont vu leur contenu clarifié par la loi UH. Celle-ci précise en particulier la fonction du PADD, qui représente l'un des piliers du PLU. Expression d'un projet politique, le PADD engage l'exécutif municipal sur un projet d'aménagement et expose pour les citoyens les choix d'urbanisme de la commune. Ce document qualifié « d'absurdité technique unanimement dénoncée par les élus locaux et par les professionnels[21] », par le ministre de l'équipement, Gilles de ROBIEN, lors de son audition devant la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire de l'Assemblée nationale, le 27 novembre 2002, a immédiatement posé beaucoup de problèmes. La loi prévoyait en effet que le PADD serait directement opposable aux autorisations d'urbanisme, ce qui aurait été source de nombreux contentieux. La loi UH a mis fin à cette situation. Le PADD a désormais pour fonction exclusive de présenter le projet communal pour les années à venir.

Par ailleurs, l'article 23 de la loi UH constitue un véritable tournant dans le régime juridique du PLU. Bien loin des tentations d'il y a quelques années de vouloir limiter la révision des POS, le Code de l'urbanisme facilite désormais l'évolution des PLU, d'une part en ouvrant largement l'utilisation de la procédure de modification, d'autre part en créant une procédure de révision simplifiée.

2.3 LA CARTE COMMUNALE

Jusqu'à la mise en œuvre de la loi SRU, le nombre de cartes communales est resté faible, en raison de l'instabilité de leur statut. Elles faillirent disparaître en 1983 et furent sauvées *in extremis* sous l'appellation de MARNU (modalités d'application du règlement national d'urbanisme), avec pour objectif de préparer l'élaboration du POS. Celui-ci étant mal adapté aux petites communes rurales, les cartes communales furent pérennisées.

Les cartes communales se présentent comme un zonage délimitant des secteurs constructibles et des secteurs inconstructibles. Il ne s'agit pas à proprement parler d'un véritable plan. On peut toutefois le considérer comme un document d'urbanisme dont les dispositions ont une valeur réglementaire. Elles peuvent être intercommunales, ce qui n'était pas le cas des anciennes MARNU.

---

[20] **Jacqueline MORAND-DEVILLER**, *La commune, l'urbanisme et le droit*, Librairie générale du droit et de jurisprudence, 2002.

[21] Commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire, audition de Gilles de ROBIEN, ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, sur le projet de loi portant diverses dispositions relatives à l'urbanisme, à l'habitat et à la construction, 27 novembre 2002.

Le titre premier du projet initial de la loi UH ne s'intéressait pratiquement qu'au SCOT et au PLU. La discussion parlementaire l'a progressivement enrichi et la loi définitivement adoptée couvre désormais les cartes communales (Code de l'urbanisme, article L 124-1 à L 124-4). La loi UH a modifié les effets juridiques des cartes communales par deux dispositions, l'une concernant la délivrance des permis de construire, l'autre relative à la possibilité d'instituer un droit de préemption.

2.4 CHAMP D'APPLICATION DU PLU ET DE LA CARTE COMMUNALE

Le champ d'application de la carte communale est plus souple que celui du PLU. Une commune peut en effet choisir de traiter une partie seulement de son territoire dans une carte communale, alors que le PLU doit, sauf exception, couvrir l'intégralité du territoire communal.

De la même façon, la procédure d'élaboration d'une carte communale est plus simple et peu formalisée, puisque seules deux étapes sont obligatoires : la mise à enquête publique, puis l'approbation conjointe de la commune et de l'Etat. Le reste de la procédure est laissé à l'initiative de la collectivité. La procédure du PLU est beaucoup plus complexe, car ce document est voué à structurer l'espace à long terme. Il constitue un véritable outil du débat démocratique, puisque la commune est contrainte de confronter son projet à la fois à la population, au cours d'un processus de concertation, puis de l'enquête publique, et aux personnes publiques ou privées concernées par ce document.

La simplicité de la procédure d'élaboration de la carte communale permet de restreindre les sources de contentieux, qu'introduit le formalisme des PLU.

2.5 LE PROGRAMME LOCAL DE L'HABITAT (PLH)

Ce document répond à une attente nouvelle des politiques urbaines, soucieuses de réagir contre la dégradation de certains quartiers. Le PLH a été institué en 1983, mais il ne s'agissait à l'époque que d'un document permettant aux communes d'exprimer leurs priorités en matière d'habitat et permettait au préfet de répartir les crédits d'Etat. Son contenu était vague et surtout indicatif. L'article 13 de la LOV a transformé le PLH en un véritable instrument opérationnel.

Selon la définition inscrite au Code de la construction et de l'habitation, « le programme local de l'habitat définit, pour une durée au moins égale à six ans, les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergement, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements » (Code de la construction et de l'habitation, article L 302-1).

Le PLH est élaboré et piloté par les collectivités locales. La loi préconise une élaboration intercommunale, par le biais d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière d'habitat. L'élaboration d'un PLH demeure néanmoins possible par une commune seule. La collectivité doit associer à l'élaboration du PLH des bailleurs sociaux, des opérateurs privés, des associations, le conseil général… c'est-à-dire toute personne morale utile intervenant dans le domaine des politiques de l'habitat.

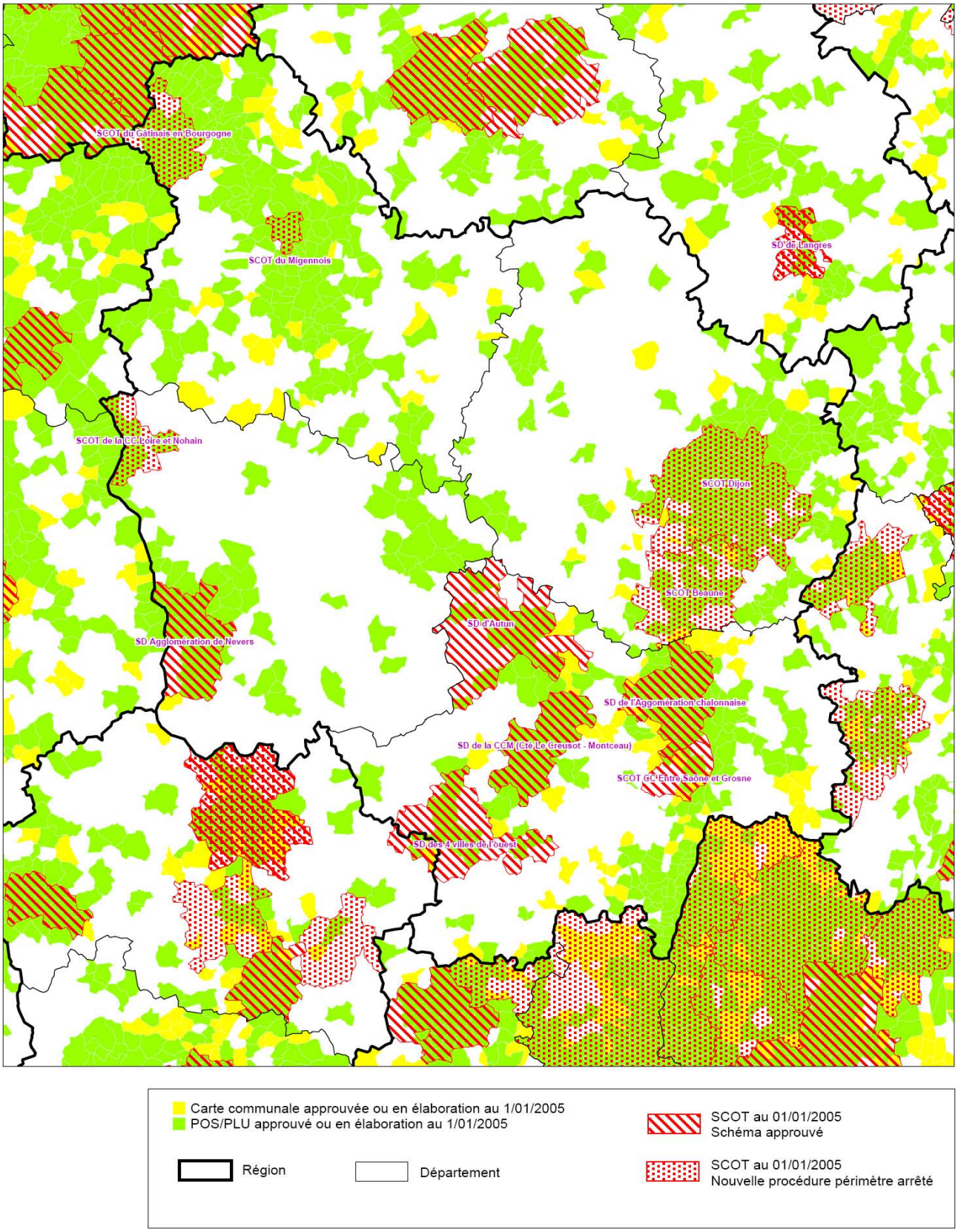


Figure 1 - Cartes communales, POS/PLU et SCOT en Bourgogne (janvier 2005)
(Source ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer)

3 LES PRINCIPAUX OUTILS D'INTERVENTION FONCIÈRE

Ils offrent aux collectivités des moyens d'intervention directe sur le foncier, soit en vue d'acquisitions, soit pour permettre la réalisation d'opérations par des acteurs ou des maîtres d'ouvrages privés.

Certains outils donnent aux collectivités la possibilité d'interférer directement dans le fonctionnement du marché foncier et de l'orienter en faveur de l'intérêt public. Ils permettent soit la mise en place de projets importants d'aménagement, soit d'agir à des échelles plus individuelles.

3.1 LA PROCÉDURE D'EXPROPRIATION ET LE DROIT DE PRÉEMPTION

La procédure d'expropriation est lourde d'utilisation, car elle déroge aux dispositions du code civil, qui prévoit que « nul ne peut être contraint de céder sa propriété » (Code civil, article 545). De ce fait, un contrôle vigilant par le juge administratif de l'utilité publique de l'opération est réalisé. Celui-ci procède à un examen attentif non seulement de la légalité de l'opération, mais également des conséquences qu'elle comporte. Autrement dit, une opération ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que 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.

Le droit de préemption est 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, fait l'objet d'un projet de transaction. Il peut être exercé en vue de tout objectif d'aménagement : politique locale de l'habitat, maintien et accueil des activités économiques, développement des loisirs et du tourisme, réalisations d'équipements collectifs, lutte contre l'insalubrité, valorisation du patrimoine bâti et constitution de réserves foncières (Code de l'urbanisme, article L 210-1).

Les communes dotées d'un POS ou d'un PLU peuvent instituer un droit de préemption urbain (DPU) sur tout ou partie des zones urbaines et des zones d'urbanisation future délimitées par ce plan, ainsi que dans les périmètres définis par un plan de prévention des risques technologiques, ou sur tout ou partie de leur territoire couvert par un plan de sauvegarde et de mise en valeur. Lorsqu'un EPCI est compétent pour l'élaboration des documents d'urbanisme et la réalisation de zones d'aménagement concerté (ZAC), il l'est également en matière de droit de préemption urbain (code de l'urbanisme, article L 211-1).

Des zones d'aménagement différé (ZAD) peuvent être créées par décision du représentant de l'Etat dans le département, sur proposition ou après avis de la commune ou de l'EPCI compétent. Les zones urbaines ou d'urbanisation future délimitées par un POS ou un PLU approuvé et comprises dans une ZAD ne sont plus soumises au DPU institué sur ces territoires (Code de l'urbanisme, article L 212-1).

Le droit de préemption des espaces naturels sensibles (ENS) est une compétence du Département. L'ENS doit être un espace dont le caractère naturel est menacé et rendu vulnérable en raison de la pression urbaine ou du développement des activités économiques ou de loisir. Pour mettre en œuvre cette politique de préservation, le Département peut instituer une taxe départementale des ENS (Code de l'urbanisme, article L 142-2).

La loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux prévoit par ailleurs que, pour mettre en œuvre une politique de protection et de mise en valeur des

espaces agricoles et naturels périurbains, le Département « peut délimiter des périmètres d'intervention avec l'accord de la ou des communes concernées ou des établissements publics compétents en matière de plan local d'urbanisme, après avis de la chambre départementale d'agriculture et enquête publique[22] ». A l'intérieur d'un périmètre délimité, les terrains peuvent être acquis par le Département ou, avec son accord, par une autre collectivité territoriale ou une société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER).

Enfin, **à la demande des organismes de jardins familiaux, les collectivités locales ou leurs groupements ayant compétence en matière d'urbanisme peuvent également exercer leur droit de préemption, en vue de l'acquisition de terrains** (Code de l'urbanisme, article L 216-1 ; Code rural, article L 562-2).

3.2 L'AMÉNAGEMENT FONCIER RURAL

L'aménagement foncier rural a pour but d'améliorer les conditions d'exploitation des propriétés rurales agricoles ou forestières, d'assurer la mise en valeur des espaces naturels ruraux et de contribuer à l'aménagement du territoire communal ou intercommunal défini dans les PLU, les cartes communales ou les documents en tenant lieu (Code rural, article L 121-1).

La loi relative au développement des territoires ruraux a modernisé la procédure d'aménagement foncier, qui est désormais décentralisée au profit des Départements. La loi précise que cette procédure est un outil d'aménagement du territoire communal, avec des objectifs environnementaux. Elle doit contribuer à la prévention des risques naturels et assurer la mise en valeur et la protection du patrimoine rural et des paysages. Les modes d'aménagement foncier sont en outre simplifiés. Ils concernent l'aménagement foncier agricole et forestier, les échanges et cessions amiables d'immeubles ruraux, la mise en valeur des terres incultes et la réglementation et la protection des boisements.

3.3 LES OUTILS CONTRACTUELS[23]

La signature d'un contrat d'agglomération (ou d'un contrat de pays), conformément aux dispositions de la LOADDT, est une occasion majeure de concrétiser la stratégie adoptée pour le territoire. La question foncière est évidemment au cœur de tout projet de développement durable : « Le contrat contient un volet foncier. Il précise, le cas échéant, les conditions de création d'un établissement public foncier[24] ».

Le volet foncier du contrat d'agglomération se définit comme un chapitre particulier consacré plus spécifiquement à la description des maîtrises d'ouvrage, des moyens techniques et financiers mobilisés pour une intervention foncière. On peut identifier trois types d'actions contractualisables : les interventions immatérielles (études de définition de politiques foncières, études préparatoires aux acquisitions foncières, études préalables à un projet de restructuration du parcellaire) ; les interventions opérationnelles (constitution de réserves pour la réalisation de logements sociaux, d'équipements ou de zones d'activités, actions de recyclage foncier dans le cadre d'opérations de requalification de friches urbaines ou industrielles, traitement des sites pollués, échanges de foncier) ; les interventions structurelles (mise en place de dispositifs d'observation, création d'établissements publics fonciers (EPF)).

---

[22] Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, article 73.

[23] *Le volet foncier du contrat d'agglomération : contribution au guide du volet foncier des contrats d'agglomération*, DATAR, mars 2003.

[24] Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, article 26.

Le volet foncier est identifié en tant que tel dans seulement la moitié des contrats d'agglomération déjà signés[25]. Pour les autres, les actions sur le foncier sont souvent dispersées dans le contrat et sont au service de la réalisation de projets ou d'orientations sectorielles. Pour les contrats qui n'ont pas de volet foncier identifié, le traitement de la question foncière se résume souvent à une politique de réserves foncières ou à une étude des capacités foncières au service le plus souvent de projets de développement économique ou d'aménagement.

L'action foncière du Grand Dijon définie dans son contrat d'agglomération 2006-2006 se décline en cinq points :

- la définition d'une politique et d'une stratégie foncière pour répondre aux besoins du développement socio-économique de l'agglomération ;
- la mise en place d'une offre foncière de court, moyen et long termes dédiée à l'activité économique et à son évolution ;
- la préparation du TGV Rhin-Rhône et de l'implantation d'une gare urbaine ;
- le soutien à un marché de l'habitat accessible en favorisant la création de nouveaux quartiers d'habitat prévus par le PLH ;
- la prise en compte du foncier à vocation agricole et environnementale[26].

Les montants en jeu pour ce volet sont assez réduits (76.000 euros[27]) et portent presque uniquement sur des études. Le foncier est également traité dans l'axe stratégique relatif au cadre de vie, pour accompagner la politique de restructuration urbaine. Enfin, des actions sur les zones d'activités économiques sont prévues, visant à développer l'offre pour des grandes entreprises et à requalifier les zones existantes.

C'est dans le domaine du renouvellement urbain que, selon l'expression de la DATAR, « le contrat agglomération-ville-grand projet de ville de la communauté urbaine Creusot-Montceau (CUCM) trouve tout son intérêt[28] ». On y mobilise des crédits divers, dans des procédures elles-mêmes variées. Le contrat vise à reconquérir les centres urbains et à réhabiliter les cités minières.

3.4 LES PRINCIPAUX OPERATEURS FONCIERS AU SERVICE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Les opérateurs fonciers ont pour objet la mise en œuvre de politiques foncières en intervenant sur le marché des terrains, à la fois comme acheteurs et comme vendeurs. Ils constituent un ensemble hétérogène d'organismes, tant par les statuts qu'ils ont (publics, semi-publics ou privés), que par la nature de leurs missions (politique foncière agricole, protection des espaces naturels…).

3.4.1 La société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER)

Les SAFER ont été mises en place par la loi d'orientation agricole n° 60-808 du 5 août 1960 dans le but d'intervenir sur le marché foncier agricole en faisant l'acquisition amiable de terres ou de bâtiments, l'objectif recherché étant de rétrocéder ces biens à des exploitants afin de faciliter leur installation ou d'améliorer la structure parcellaire de leurs exploitations. Leurs statuts doivent prévoir la présence dans leur conseil d'administration, pour un tiers au moins de

[25] *Le volet foncier des contrats d'agglomération signés*, DATAR-ETD, janvier 2004.
[26] Contrat d'agglomération 2002-2006, Communauté de l'agglomération dijonnaise, avril 2002.
[27] *Ibidem*.
[28] *Le volet foncier des contrats d'agglomération signés*, DATAR-ETD, janvier 2004.

leurs membres, de représentants des conseils régionaux, généraux et municipaux de leur zone d'action (Code rural, article L 141-6).

En 1962, le législateur a renforcé le dispositif d'intervention des SAFER en leur conférant un droit de préemption.

Le but premier des SAFER consiste donc à contribuer au maintien et au développement d'une agriculture dynamique et durable. En 2002, elles ont permis l'installation de 1.095 jeunes agriculteurs[29].

Au vu de leur expérience acquise sur le marché foncier agricole, les SAFER ont été par la suite sollicitées pour faciliter la réalisation d'autres opérations s'inscrivant dans une gestion multifonctionnelle de l'espace agricole et forestier.

Concrètement, les SAFER peuvent, par exemple, contribuer à l'acquisition de terrains en vue de créer une zone d'activité artisanale, de tracer un sentier pédestre, de protéger des captages d'eau, de constituer des réserves foncières permettant d'éviter les prélèvements de surfaces sur les exploitations agricoles lors de l'implantation de grands ouvrages.

Les SAFER peuvent aussi conduire des opérations de réorientation des terres, bâtiments ou exploitations vers des usages non agricoles.

Elles sont également habilitées à apporter leur concours technique aux collectivités territoriales pour la mise en œuvre d'opérations foncières.

La loi d'orientation agricole n° 99-574 du 9 juillet 1999 a en outre donné aux SAFER la possibilité de faire usage de leur droit de préemption pour permettre la réalisation de projets de mise en valeur des paysages et de protection de l'environnement approuvés par l'Etat ou les collectivités locales et leurs établissements publics.

Enfin, 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 ENS)[30].

Ainsi, comme le note le Conseil économique et social, les SAFER sont aujourd'hui « le lieu privilégié, pour les acteurs de l'aménagement, de débats et d'arbitrages pour orienter le foncier rural vers le meilleur usage[31] ». Leur capacité de stockage propre s'établit aux environs de 80 millions d'euros. Elles interviennent sur 15 à 20 % des surfaces du marché foncier rural ; la grande majorité de leurs acquisitions (90 %) sont réalisées à l'amiable[32].

La SAFER de Bourgogne contribue, par ses missions, à l'aménagement durable du territoire rural, et plus particulièrement :

- au développement d'une activité agricole et forestière dynamique (installation et réinstallation d'agriculteurs, restructuration du parcellaire des exploitations et de la forêt, préservation et développement des exploitations) ;
- à l'accompagnement du développement local (contribution à la mise en œuvre du volet foncier des politiques des collectivités locales, aide à la réalisation de projets ruraux) ;
- à la protection de l'environnement et à la préservation des paysages.

---

[29] **Antoine de BOISMENU**, *Les enjeux du foncier et les SAFER aujourd'hui*, Le Courrier de l'ANDAFAR, 2003.
[30] *Ibidem*.
[31] **Jean-Pierre BOISSON**, *La maîtrise foncière : clé du développement rural*, avis du Conseil économique et social, 2005.
[32] *Ibidem*.

La SAFER de Bourgogne concourt également à la transparence et à la connaissance du marché foncier (elle étudie et codifie 6.700 ventes chaque année).

Pour réaliser l'ensemble de ces missions, la SAFER de Bourgogne dispose de multiples moyens : moyens techniques (acquisitions et échanges pour 4.400 hectares (soit 35 % du marché foncier accessible), rétrocessions, conventions avec les collectivités locales, conventions de mise à disposition (CMD) représentant 5.000 hectares, 2.300 hectares de stock (8,3 millions d'euros)) ; moyens financiers (honoraires facturés au bénéficiaire, fonds propres, subventions, emprunts) ; moyens juridiques (droit de préemption, soit 55 dossiers portant sur 400 hectares chaque année) ; moyens fiscaux (exonération des droits d'enregistrement lors de l'achat de propriétés…).

3.4.2 La société d'économie mixte (SEM) d'aménagement

Les Communes, les Départements, les Régions et leurs groupements peuvent créer des SEM locales qui les associent à une ou plusieurs personnes privées et, éventuellement, à d'autres personnes publiques, pour réaliser, entre autres, des opérations d'aménagement (Code général des collectivités territoriales, article L 1521-1).

Les SEM d'aménagement offrent des réponses efficaces au portage pré-opérationnel, mais elles ne bénéficient pas, hors concession d'aménagement, des avantages des structures de droit public (exemption des droits de mutation et de l'impôt sur les sociétés) et subissent le même régime que celui des marchands de bien (assujettissement aux droits d'enregistrement pour des portages supérieurs à 4 ans).

Le montant annuel des investissements générés par les 290 SEM d'aménagement est estimé à 4,6 milliards d'euros. Aménagement de parcs d'activités, réalisation d'équipements structurants, traitement des friches industrielles, opérations de renouvellement urbain (spécialement dans les centres anciens), études urbaines et économiques, résorption de l'habitat insalubre, construction et gestion de logements constituent les principales missions des SEM d'aménagement.

La Fédération des SEM recense en Bourgogne six SEM d'aménagement.

Organisme	Activités
SEMAAD (Dijon)	Aménagement urbain périphérique, aménagement et restructuration du tissu urbain existant, autres aménagements, réalisation d'équipements de superstructure. Activité secondaire : construction.
SEMAB (Pouilly-en-Auxois)	Aménagement et gestion de la zone d'activités Les Portes de Bourgogne, réalisation et gestion d'équipements à vocation économique
SAEMAN (Nevers)	Aménagement, réalisation d'équipements publics.
ADECO 71 (Mâcon)	Réalisation d'opérations immobilières, d'aménagement et de construction. Construction de bâtiments industriels.
SEM Val de Bourgogne (Chalon-sur-Saône)	Etudes urbaines, aménagement urbain périphérique, aménagement et restructuration du tissu urbain existant, réalisation d'équipements de superstructures.
SEMA Mâconnais Val-de Saône Bourgogne du Sud (Mâcon)	Aménagement sous forme de CPA. Mandats publics. Assistance à maîtrise d'ouvrage. Commercialisation

Figure 2 - Les SEM d'aménagement de Bourgogne
(Source Fédération des SEM)

3.4.3 L'établissement public foncier (EPF) local et d'Etat

Les EPF locaux, créés par la LOV[33] et rénovés par la loi SRU, constituent une catégorie juridique d'opérateurs fonciers publics centrés sur le portage à long et moyen terme. **Ce sont des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC), compétents pour réaliser, pour leur compte, pour le compte de leurs membres ou de toute personne publique, toute acquisition foncière ou immobilière en vue de la constitution de réserves.** Leurs activités s'exercent dans le cadre d'un programme pluriannuel d'intervention (PPI) foncière (Code de l'urbanisme, article L 324-5).

Un EPF local peut acquérir les biens par voie amiable ou par voie d'expropriation dans le cadre des déclarations d'utilité publique. Il peut aussi exercer par délégation les droits de préemption définis par le Code de l'urbanisme. Les acquisitions réalisées par l'EPF local permettent aux collectivités de constituer des réserves foncières. Celles-ci peuvent être ensuite utilisées pour mettre en œuvre un projet urbain ; une politique locale de l'habitat ; organiser le maintien, l'extension ou l'accueil d'activités économiques ; favoriser le développement des loisirs ou du tourisme ; réaliser des équipements collectifs ; lutter contre l'insalubrité ; permettre le renouvellement urbain ; résorber des friches ; sauvegarder ou mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels.

Un EPF local dispose d'une autonomie financière. Ses recettes comprennent, notamment, la contribution prévue par l'article L 302-7 du Code de la construction et de l'habitation[34], les contributions qui lui sont accordées par l'Etat, les collectivités locales et les établissements publics concernés, les emprunts, la rémunération de ses prestations de services (Code de l'urbanisme, article L 324-8) et le produit de la taxe spéciale d'équipement (TSE).

Dans les années 1990, seulement deux EPF locaux ont été créés sur le fondement de l'article L 324-1 du code de l'urbanisme : l'EPF créé sur l'initiative du conseil général du Puy-de-Dôme et des communes de l'agglomération clermontoise par transformation d'un syndicat mixte d'action foncière (SMAF) ; l'EPF d'Argenteuil-Bezons, mis en place sur le périmètre de ces deux communes. Depuis 2002, sous l'effet de la réforme opérée par la loi SRU, quatre nouveaux établissements ont été institués : l'EPF de la Réunion (2002), celui de la région grenobloise (2002), celui des collectivités de Côte-d'Or (2003)[35], celui du département de la Haute-Savoie (2003).

S'agissant des EPF d'Etat, deux types d'établissements se sont mis en place sous l'empire d'une même législation. D'une part, les établissements publics d'aménagement, financés par subvention de l'Etat et des collectivités territoriales, qui réalisent essentiellement des opérations d'aménagement. D'autre part, des établissements ne réalisant quasiment que des interventions foncières ont été créés à une échelle régionale ou interdépartementale.

---

[33] Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, article 28.

[34] « A compter du 1er janvier 2002, il est effectué chaque année un prélèvement sur les ressources fiscales des communes visées à l'article L 302-5 […]. Ce prélèvement est égal à 152,45 euros multipliés par la différence entre 20 % des résidences principales au sens de l'article 1411 du code général des impôts et le nombre de logements sociaux existant dans la commune l'année précédente ».

[35] Le territoire de compétence de l''EPF local des collectivités de Côte-d'Or correspond à celui de la communauté d'agglomération dijonnaise soit 21 communes et 244.466 habitants.

LA PROBLÉMATIQUE FONCIÈRE EN BOURGOGNE

L'observation foncière permet de surveiller l'évolution du marché et d'anticiper les tensions des marchés. Or, comme le note un rapport récent du Sénat, **il est difficile de dresser un tableau statistique de l'évolution des marchés fonciers, faute de source fiable et homogène :** « Outre le coût de communication des actes, qui n'est pas neutre, puisqu'il s'élève à douze euros par immeuble et douze euros par personne, les acteurs, comme les observateurs, se plaignent d'une grande opacité du marché foncier, et d'une réelle difficulté à obtenir des données de la part des services des domaines. Il semblerait en effet que ces derniers ne laissent exploiter leur fichier des actes de mutations que de manière de plus en plus restrictive[36] ».

De la même manière, le Conseil économique et social des Pays de la Loire remarque qu'il « reste difficile d'obtenir des données complètes et fiabilisées des organismes spécialisés faute d'un taux de collecte suffisant sur l'ensemble du territoire[37] ».

Il existe pourtant une base de données tenue à jour par les notaires, qu'utilisent certaines collectivités. Son coût d'utilisation est toutefois élevé puisque, selon le ministère de l'équipement, la conclusion d'une convention pour l'utilisation du logiciel PERVAL par la direction régionale de l'équipement (DRE) d'Ile-de-France aurait coûté 500.000 euros forfaitairement pour trois années (plus 70 centimes par acte communiqué)[38].

Les aménageurs se heurtent donc à l'opacité qui pèse sur le marché foncier, tant sur les prix des transactions les plus récentes que sur la nature des propriétaires fonciers. Il convient de noter que cette opacité, qui est l'une des causes des phénomènes de spéculation, est plus accentuée pour le marché urbain. En effet, s'agissant du marché des terres agricoles, les observations sont nombreuses et anciennes, l'existence d'un droit de préemption des SAFER sur toutes les terres agricoles rendant particulièrement facile la collecte des données.

Cette opacité explique également en partie l'utilisation qui est faite par les communes du DPU : celui-ci apparaît davantage utilisé comme un outil d'observation des transactions que comme un outil d'intervention[39].

Réaliser un état des lieux en matière foncière s'avère donc particulièrement difficile, tant les données en la matière sont éclatées entre des acteurs très nombreux et parfois non encore informatisés. La description régionale proposée dans le présent avis présentera seulement des tendances et insistera sur quelques situations locales plus ou moins tendues.

Thierry REPENTIN, *Rapport n° 442 d'information fait au nom de la commission des affaires économiques et du plan par le groupe de travail sur les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement*, Sénat, session ordinaire 2004-2005.

[37] **Denis LIQUET**, *La question foncière pour l'habitat et les activités*, avis de Conseil économique et social des Pays de la Loire, 2004.

[38] *Ibidem*.

[39] **Bernard PIRAS**, *Avis n° 76 présenté au nom de la commission des affaires économique et du plan sur le projet de loi de finances pour 2005, adopté par l'Assemblée nationale*, Sénat, session ordinaire 2004-2005.

1 LE FONCIER DE L'ESPACE RURAL

L'analyse du marché foncier rural national met en lumière l'influence croissante de la pression foncière urbaine sur les espaces agricole et naturel. Alors que depuis 1997 le prix des logements urbains a presque doublé, celui des terrains constructibles a été multiplié par 2,36 pour les particuliers. Le prix des maisons à la campagne a également crû plus rapidement que celui des autres logements : il a été multiplié par 2,3[40].

1.1 ANALYSE DU MARCHÉ DE L'ESPACE RURAL BOURGUIGNON

Comme l'indique la figure 3, ci-dessous, le marché de l'espace rural bourguignon a progressé, entre 2002 et 2003, de 4 % en nombre de ventes, de 17 % en surface et de 30 % en valeur.

	2002			2003			Variation 2002/2003		
	Nombre	Surface (ha)	Valeur (k€)	Nombre	Surface (ha)	Valeur (k€)	Nombre	Surface (ha)	Valeur (k€)
Marché non agricole	***3 367,00***	***7 341,00***	***134 801,00***	***3 505,00***	***10 194,00***	***163 429,00***	***1,01***	***1,39***	***1,21***
• pour l'artificialisation	492,00	688,00	18 882,00	573,00	931,00	27 654,00	1,16	1,35	1,46
• espace résidentiel et de loisir	2 236,00	1 508,00	98 724,00	2 273,00	1 532,00	110 468,00	1,02	1,02	1,12
• landes, friches, étangs	74,00	163,00	321,00	86,00	225,00	305,00	1,16	1,36	0,95
• marché forestier	565,00	4 982,00	16 874,00	573,00	7 506,00	25 002,00	1,01	1,51	1,48
Marché agricole	***3 841,00***	***16 654,00***	***115 154,00***	***3 984,00***	***17 874,00***	***150 675,00***	***1,04***	***1,07***	***1,42***
• terres et prés	3 002,00	14 542,00	62 092,00	3 123,00	16 186,00	73 135,00	1,04	1,11	1,18
• vignes	384,00	315,00	34 076,00	477,00	313,00	55 819,00	1,24	0,99	2,32
• cultures spécialisées et divers	455,00	1 797,00	18 986,00	384,00	1 375,00	21 721,00	0,84	0,77	1,14
Total	***7 208,00***	***23 995,00***	***249 955,00***	***7 489,00***	***28 068,00***	***314 104,00***	***1,04***	***1,17***	***1,30***

Figure 3 – Marché de l'espace rural bourguignon (2003)
(Source SAFER de Bourgogne)

En 2004, ce marché a porté sur 8.037 transactions, pour une surface de 28.672 hectares et une valeur de 328 millions d'euros (bâtiments compris)[41]. Si la hausse des prix se poursuit, on observe néanmoins un certain tassement (+ 4 % pour le prix des terres et prés libres non bâtis). **La forte influence de la pression urbaine sur les territoires ruraux observée au plan national semble par conséquent avoir des effets inégaux en Bourgogne** (voir figure 4). Cette situation masque cependant d'importantes disparités : la Côte viticole de la Côte-d'Or, les parties morvandelles de la Nièvre et de l'Yonne, le Clunysois et la côte chalonnaise connaissent des progressions à deux chiffres ; l'indice de la Bresse chalonnaise recule en revanche fortement (voir figure 5).

[40] *Le marché immobilier rural en 2004*, FNSAFER, mai 2005.
[41] *Le marché immobilier rural bourguignon en 2004*, SAFER de Bourgogne, mai 2005.

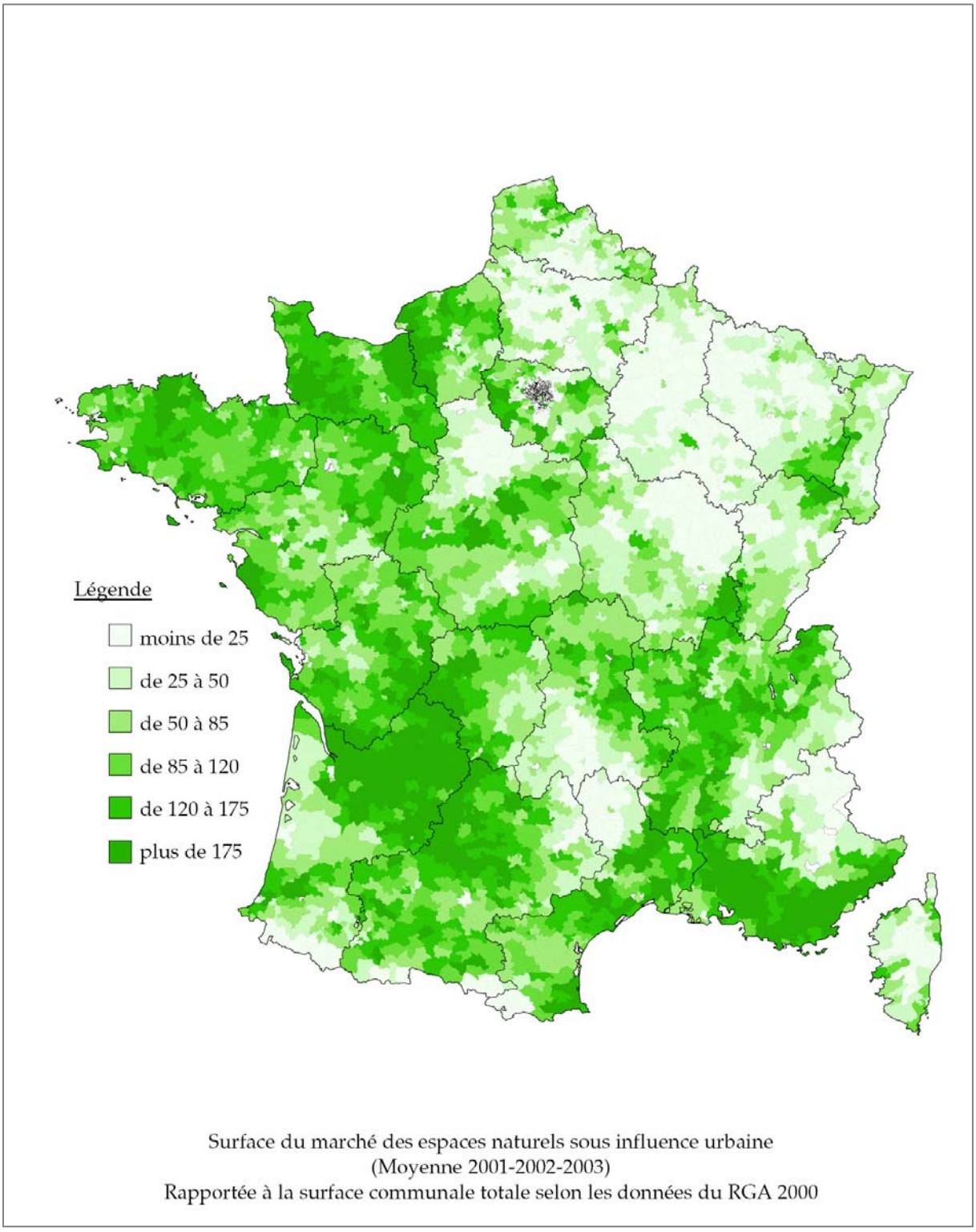


Figure 4 – Indicateur de pression foncière urbaine
(Source INSEE)

Département et région agricole	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Indice d'évolution 2004/2003
Côte-d'Or											
Vingeanne, la Plaine	3 020	2 970	2 910	2 480	2 260	2 210	2 840	3 360	4 010	4 010	0,00%
Val de Saône	1 510	1 720	2 000	2 100	1 940	2 000	2 070	2 260	2 510	2 630	4,56%
Plateau et vallées du Chatillonnais	2 000	2 000	1 940	1 660	1 800	1 940	2 320	2 680	2 870	2 860	-0,35%
Côte viticole de Bourgogne	1 420	1 400	1 600	1 840	1 920	2 300	2 270	2 510	2 250	2 620	14,12%
Moyenne du département	***1 980***	***2 000***	***1 980***	***1 830***	***1 840***	***1 980***	***2 270***	***2 520***	***2 740***	***2 790***	***1,79%***
Nièvre											
Morvan	1 280	1 270	1 200	1 430	1 490	1 620	1 620	1 750	1 870	2 150	13,02%
Nivernais central	1 750	1 780	1 720	1 780	1 890	2 160	2 200	2 250	2 320	2 480	6,45%
Entre Loire et Allier, Sologne, Bourbon	1 710	1 520	1 520	1 630	1 770	1 980	2 030	2 100	2 220	2 390	7,11%
Bourgogne nivernaise, Puisaye	1 770	1 830	1 910	2 030	2 210	2 420	2 410	2 560	2 880	3 230	10,84%
Moyenne du département	***1 630***	***1 650***	***1 630***	***1 740***	***1 860***	***2 070***	***2 090***	***2 190***	***2 340***	***2 570***	***8,95%***
Saône-et-Loire											
Charollais, Brionnais	1 840	1 840	1 920	1 940	2 120	2 350	2 410	2 340	2 330	2 380	2,10%
Bresse chalonnaise	1 430	1 370	1 360	1 480	1 570	1 880	2 200	2 190	2 140	1 880	-13,83%
Mâconnais, chalonnais	2 090	2 130	1 970	2 060	2 240	2 290	2 030	1 950	2 250	2 330	3,43%
Bresse Louhannaise	1 070	1 040	1 070	1 170	1 330	1 420	1 510	1 690	1 810	1 770	-2,26%
Clunysois, côte chalonnaise	1 340	1 460	1 510	1 630	1 590	1 920	1 800	2 000	2 070	2 300	10,00%
Sologne bourbonnaise, Autunois Morvan	1 420	1 370	1 420	1 460	1 520	1 550	1 710	1 770	1 830	1 770	-3,39%
Moyenne du département	***1 520***	***1 520***	***1 550***	***1 620***	***1 720***	***1 860***	***1 920***	***1 970***	***2 030***	***2 030***	***0,00%***
Yonne											
Terre Plaine, Morvan	1 690	1 620	1 550	1 620	1 740	1 940	1 910	2 430	2 550	3 010	15,28%
Plateaux de Bourgogne	2 090	1 940	1 800	1 880	1 940	2 100	2 470	2 860	3 450	3 410	-1,17%
Puisaye	2 070	2 010	1 880	1 940	2 040	2 560	2 770	2 910	3 030	3 130	3,19%
Vallées, pays d'Othe	2 670	2 640	2 730	2 670	2 730	2 870	3 000	3 210	3 190	3 430	7,00%
Senonais Gatinais	2 990	3 200	3 370	3 510	3 840	3 750	3 830	3 670	4 070	4 340	6,22%
Moyenne du département	***2 420***	***2 410***	***2 410***	***2 470***	***2 610***	***2 760***	***2 940***	***3 130***	***3 420***	***3 580***	***4,47%***
Bourgogne	***1 880***	***1 880***	***1 880***	***1 900***	***1 990***	***2 150***	***2 290***	***2 430***	***2 610***	***2 710***	***3,69%***

Figure 5 – Prix des terres et prés libres non bâtis (en euros courant par hectare)
(Source Espace rural – Mai 2005)

1.2 LE MARCHÉ A DESTINATION NON AGRICOLE

Avec 4.222 ventes pour 12.239 hectares et 211 millions d'euros, le marché à destination non agricole a représenté en 2004 environ la moitié des ventes en nombre, 43 % en surface et 64 % en valeur. Il est en progression par rapport à 2003. L'essentiel de la valeur a été constitué par l'espace résidentiel et de loisirs, avec la vente de 1.010 propriétés bâties à un prix moyen de 117.500 euros (contre 105.410 euros en 2003)[42].

Concernant le marché forestier, le volume vendu a été en forte augmentation (+ 20 % en surface), pour une valeur de 34 millions d'euros. D'une manière générale, le prix des forêts, qui était largement influencé par l'évolution des prix du bois et des terres agricoles, dépend de plus en plus de la croissance des marchés immobiliers liée au développement de la fonction résidentielle de l'espace rural. Les petites parcelles semblent surtout constituer des marchés de convenance, de loisirs, de cadre de vie. Leurs prix évoluent en sens inverse de ceux du bois et progressent à un rythme intermédiaire entre ceux des terres à destination agricole et des espaces de loisirs. Ils ont augmenté de plus de 60 % entre 1999 et 2002, alors que le prix des terres agricoles (de moins de 10 hectares) a progressé de 27 % et celui des terrains de loisir de 95 % sur la même période[43].

1.3 LE MARCHÉ AGRICOLE

En 2004, le marché foncier agricole a concerné 3.815 transactions, pour 16.432 hectares et une valeur de 117 millions d'euros[44]. La diminution de ce marché par rapport à 2003 est observée pour tous les départements bourguignons, à l'exception de la Saône-et-Loire. Dans ce dernier cas, l'augmentation est due pour partie à des ventes de propriétés viticoles.

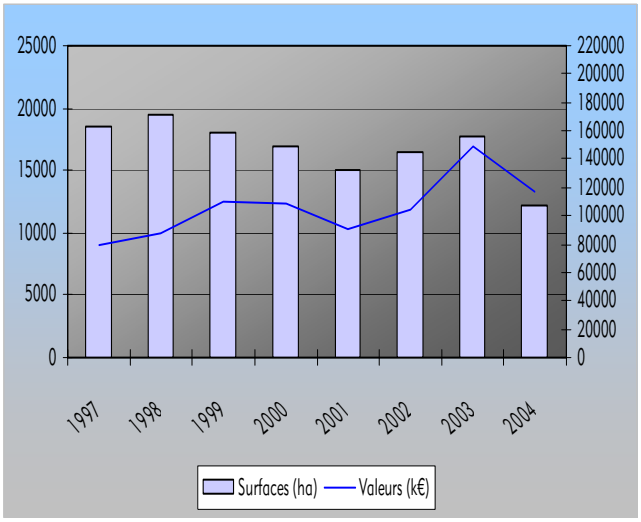


Figure 6 – Evolution du marché foncier agricole bourguignon depuis 1997
(Source SAFER de Bourgogne)

[42] *Le marché immobilier rural bourguignon en 2004*, SAFER de Bourgogne, mai 2005.
[43] *L'indicateur du marché des forêts en France en 2004*, Société forestière de la caisse des dépôts, Terres d'Europe-SCAFR/SAFER, mai 2005.
[44] *Le marché immobilier rural bourguignon en 2004*, SAFER de Bourgogne, mai 2005.

Les acquisitions par les fermiers en place progressent fortement en 2004. Elles ont porté sur 7.517 hectares, soit 46 % des surfaces vendues sur le marché foncier agricole. Les agriculteurs non fermiers ont acquis 5.543 hectares, ce qui représente 34 % du marché. Les achats des non agriculteurs sont en repli, avec 3.373 hectares achetés. Cette diminution peut s'expliquer en partie par la forte pression foncière exercée par les agriculteurs (demande importante) et une offre plus réduite.

Concernant le marché viticole, la crise qui touche la viticulture pèse fortement sur le prix des vignes, et plus particulièrement sur les appellations régionales « rouge » pour lesquelles la demande est très faible. Les prix moyens par hectare en 2004 sont de l'ordre de 20.500 euros en Mâcon rouge, 15.000 à 35.000 euros pour les différentes appellations Bourgogne et 40.000 euros en Mâcon blanc[45].

La demande reste soutenue pour les vignes en appellation communale « blanc », dont les prix restent généralement stables, à l'exception de certains secteurs qui connaissent encore des augmentations (appellations de la Côte de Beaune, Saint-Véran). Pour les vignes en appellation communale « rouge », on observe pour la première fois depuis dix ans une baisse de 5 à 10 % sur certaines appellations de la Côte de Beaune et de la Côte Châlonnaise.

Le prix des vignes en appellation Pouilly Fumé continue de progresser, atteignant aujourd'hui 150.000 euros par hectare. Les vignes du Beaujolais connaissent en revanche des baisses de prix et plusieurs dizaines d'hectares ne trouvent pas preneurs. Seules les vignes situées dans les appellations non génériques -Moulin à Vent, Saint-Amour, Chenas- voient leurs prix se maintenir[46].

La figure 7, ci-contre, révèle les fortes disparités d'évolution du prix des vignobles depuis 1991. Seulement quatre vignobles sur dix ont connu une progression significative au cours des quatorze dernières années : le Languedoc-Roussillon (+ 17 %), la vallée du Rhône (+ 64 %), la Champagne (+ 111 %) et l'Alsace (+187 %). A l'inverse, **la Bourgogne et le Jura-Savoie ont enregistré des baisses significatives (respectivement de – 15 % et de – 28 %)[47].**

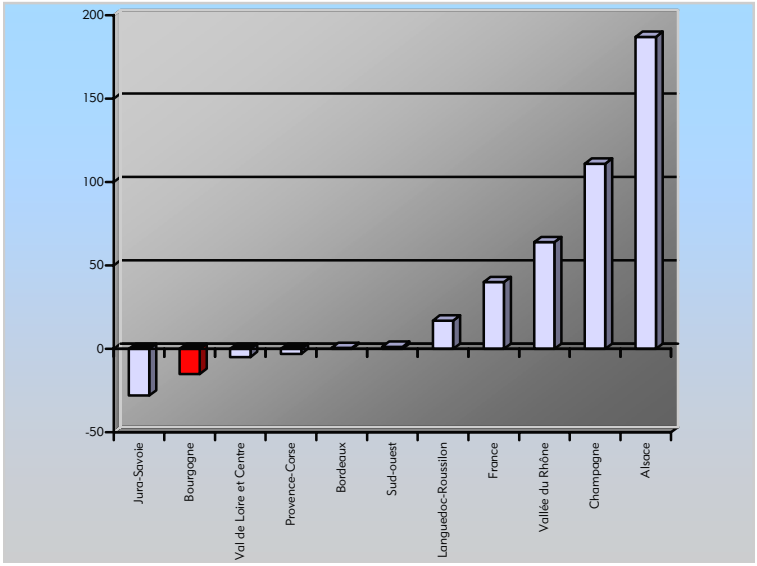


Figure 7 – Evolution en pourcentage et par vignoble du prix des vignes entre 1991 et 2004 (en euros courants)
(Source Espace rural)

[45] *Le marché immobilier rural bourguignon en 2004*, SAFER de Bourgogne, mai 2005.
[46] *Ibidem*.
[47] *Le prix des terres 2004*, Espace rural, mai 2005.

1.4 LE MARCHÉ DES MAISONS À LA CAMPAGNE

Entre 1993 et 1996, le marché des maisons à la campagne a connu une progression continue avec un sommet en 1996, année de la réduction des droits de mutation sur les propriétés bâties. Le nombre de transactions a depuis été en augmentation constante.

Si, au niveau national, les prix ont augmenté de presque 95 % en sept ans, **les évolutions les plus fortes aujourd'hui concernent des zones où les prix étaient initialement très bas : c'est le cas, par exemple, des plateaux de Bourgogne.**

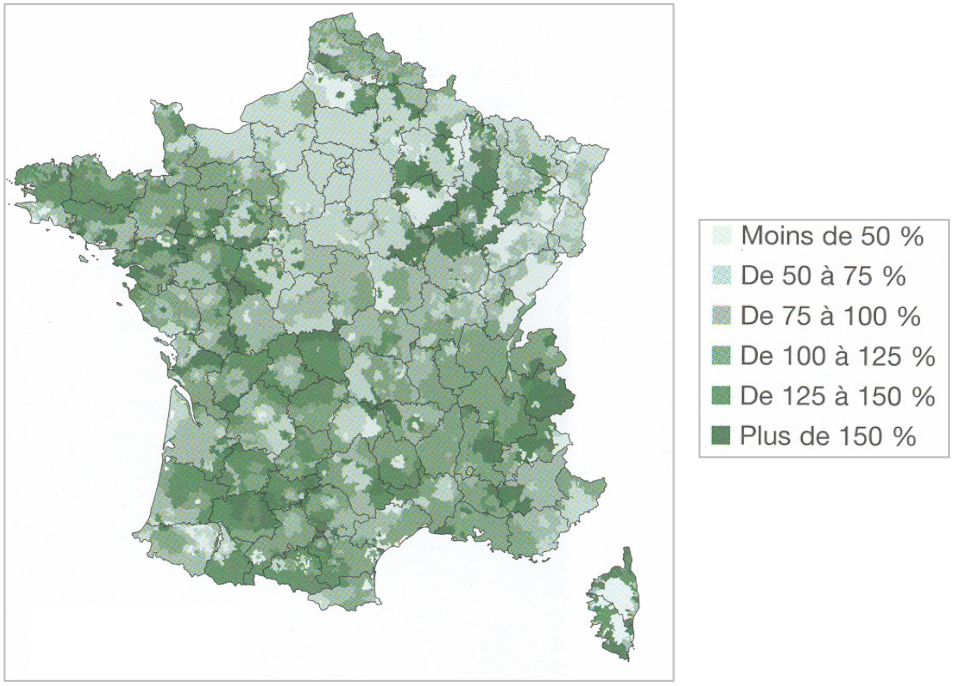


Figure 8 - Evolution du prix moyen des maisons à la campagne entre 1997 et 2004
(Source Espace rural)

La figure 9, ci-dessous, montre que les prix des maisons à la campagne de Bourgogne, en euros courants, évoluent dans les quatre départements, mais de manière différente.

Département	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Côte-d'Or	71 100	69 300	66 000	78 700	89 900	89 500	107 500	129 100	134 800
Nièvre	46 200	51 600	56 800	64 700	63 700	69 700	81 400	87 200	95 500
Saône-et-Loire	50 500	55 400	61 000	68 600	77 200	85 400	94 600	102 800	110 500
Yonne	69 600	76 600	80 700	101 700	117 800	126 000	129 600	139 700	147 800

Figure 9 - Prix des maisons à la campagne (moyenne biennale en euros courants)
(Source Espace rural)

Depuis 1996, les prix ont cru de 89 % en Côte-d'Or. Ils ont été multipliés par deux dans la Nièvre, dans un marché où les prix sont les plus bas de la région, et en Saône-et-Loire. **Ils ont également doublé dans l'Yonne, où la proximité de la région parisienne fait de ce département le marché le plus cher de Bourgogne.** Toutefois, même dans ce dernier cas, le prix des maisons à la campagne y est légèrement inférieur à la moyenne nationale (voir figure 10). **Même si elles sont relatives, ces hausses ont néanmoins des conséquences économiques importantes pour les acteurs locaux, car leurs ressources, notamment dans le**

Morvan, sont souvent modestes[48].

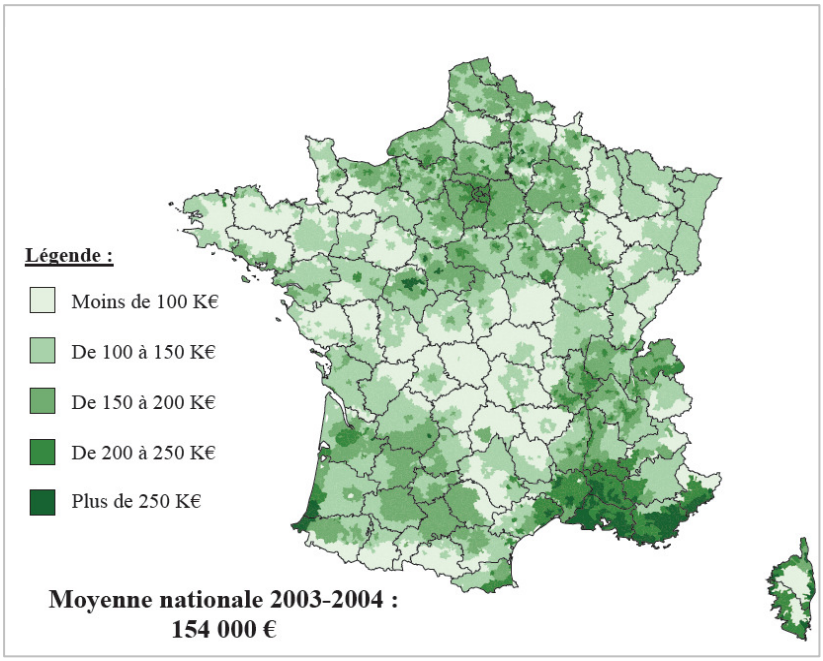


Figure 10 - Prix moyen biennal 2003-2004 des maisons à la campagne
(Source Espace rural)

Si l'on considère maintenant l'importance du nombre de ventes en 2004, **on relève qu'en Bourgogne l'intensité du marché des maisons à la campagne est relativement faible : moins de quatre transactions pour 100 km²,** à l'exception de la Saône-et-Loire, qui se situe dans la moyenne nationale.

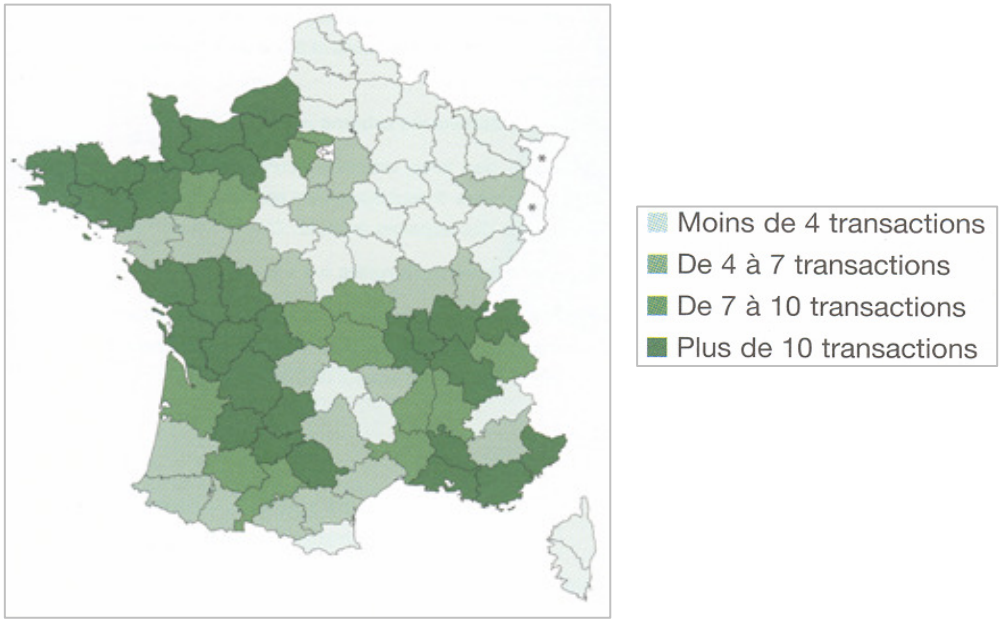


Figure 11 – Intensité du marché des maisons à la campagne en 2004
(nombre de transactions pour100 km²)
(Source Espace rural)

[48] On peut noter que les étrangers représentent une proportion importante des acquéreurs dans une zone située autour du Morvan (les acheteurs suisses, notamment, réalisent plus de 10 % des acquisitions de maisons à la campagne en Saône-et-Loire).

2 LE FONCIER POUR L'HABITAT

Un phénomène de forte hausse du prix des terrains à bâtir est observé depuis quelques années, dont certaines caractéristiques sont tout à fait nouvelles. A la différence en effet de la crise spéculative des années 1990, cette évolution touche toutes les régions, et non pas uniquement l'Ile-de-France et le Sud-Est. On observe en outre une hausse forte et prolongée des prix des terrains à bâtir en périphérie des villes. Comme nous l'avons déjà signalé en introduction, cette augmentation est estimée à 40 % pour la période comprise entre 1999 et 2004[49], avec une accélération récente, puisqu'elle serait, selon certaines estimations, de 22,4 % en 2004.

Dans ces conditions, le prix des terrains devient un facteur de discrimination sociale et un frein à l'accession à la propriété des ménages, les moins aisés s'installant en deuxième puis en troisième couronne des villes, en raison de la hausse des prix des centres villes.

Dans le même temps, l'étalement urbain progresse aussi fortement. Un rapport récent du Sénat note que « de 1999 à 2004, les constructions de maisons individuelles en lotissement ou en ZAC sont passées de 50 à 35 % au profit de celles réalisées sur des terrains isolés, en diffus. Sur les 198.000 maisons construites en 2003, plus de 152.000 ont été construites en secteur diffus et seulement 46.000 en lotissement[50] ».

Par ailleurs, **ce sont désormais les prix des terrains à bâtir en périphérie des villes qui augmentent fortement :** ainsi, en limite des agglomérations de plus de 130.000 habitants, les prix des maisons individuelles sont-ils passés de 60.000 à 83.000 euros entre 1999 et 2002, soit une hausse de 38 %. Le prix du terrain peut donc peser jusqu'à 50 % du budget global de construction d'une maison : il y a trois ans, ce prix ne représentait que 30 %[51].

Ce phénomène de hausse s'explique par un déséquilibre entre l'offre et la demande. De fait, les besoins en logement des Français ont fortement augmenté, en raison, notamment, d'évolutions sociodémographiques : en premier lieu, les phénomènes de décohabitation conduisent les jeunes à partir plus tôt du foyer parental et donc à chercher un logement ; en deuxième lieu, le vieillissement de la population amène les personnes âgées à rester plus longtemps dans leur logement ; la moindre durabilité des couples mariés et le plus faible attrait pour la vie en couple contribuent également à pousser vers le haut la demande de logement.

Alors que la demande de logements est élevée, plusieurs éléments tendent à raréfier l'offre. Tout d'abord, l'offre de terrains constructibles dépend de décisions communales qui sont elles-mêmes largement tributaires de nombreux facteurs, parmi lesquels : la législation nationale fortement évolutive, l'insécurité juridique liée aux recours contre les documents d'urbanisme, la capacité financière des communes à assurer les équipements publics, la difficulté à faire accepter de nouveaux projets de constructions auprès des populations.

L'offre est également fonction du comportement des vendeurs. Or, on assiste à des phénomènes de rétention foncière. Comme le souligne le rapport du Sénat déjà cité, la hausse des prix du foncier peut en effet générer des comportements spéculatifs : « Les terrains périurbains restent en friche dans l'attente d'un changement de nature et d'une opportunité de

---

[49] *La fin des paysages ? Livre blanc pour une gestion ménagère de nos espace ruraux*, FNSAFER, octobre 2004.

[50] **Thierry REPENTIN**, *Rapport n° 442 d'information fait au nom de la commission des affaires économiques et du plan par le groupe de travail sur les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement*, Sénat, session ordinaire 2004-2005.

[51] *Ibidem*.

vente au prix fort. Face à une forte demande, une spirale à la hausse se forme autour de la rareté de l'offre, de la hausse des prix qu'elle entraîne et des profits qu'elle peut générer pour les vendeurs. Enfin, certains vendeurs de terrain nu, encouragés par la jurisprudence relative à l'expropriation, peuvent être tentés d'aligner leur prix sur ceux des terrains voisins aménagés, sans prendre en compte le coût de l'aménagement du terrain[52] ».

Le foncier peut donc devenir un obstacle à la diversité de l'habitat et à la mixité des fonctions : le logement est en concurrence avec d'autres usages du sol, producteurs d'une richesse immédiate, à l'instar des activités économiques, la production de logements étant quant à elle source de coûts supplémentaires en équipements et en services collectifs.

2.1 LE MARCHÉ DES TERRAINS À BÂTIR

Une analyse interrégionale des tendances -analyse effectuée à partir de la base de données PERVAL[53]- montre qu'**en Bourgogne les prix des terrains à bâtir sont restés, en 2004, nettement inférieurs à la moyenne nationale : 26.682 euros, contre 43.737 euros.** La région se situe en 17ème position en termes de niveau de prix moyens. Seules la Basse Normandie, l'Auvergne et le Limousin connaissent des taux inférieurs.

Région	Prix moyen (euros)	< 600 m2	600 à 1000 m²	1000 à 2500 m²	2500 à 5000 m²
PROVENCE-COTE D'AZUR	86 182	58 389	76 039	97 380	108 560
LANGUEDOC-ROUSSILLON	73 321	61 590	73 945	85 024	69 552
RHONE-ALPES	63 688	24 730	63 388	70 859	67 236
ALSACE	61 154	38 619	67 986	71 016	82 026
MIDI PYRENEES	45 696	27 403	52 030	48 363	39 853
AQUITAINE	44 868	37 314	52 715	45 298	34 794
FRANCE PROVINCE	***43 737***	***35 288***	***44 426***	***45 895***	***44 561***
NORD PAS-DE-CALAIS	42 164	32 684	44 477	45 333	40 003
PAYS DE LOIRE	36 844	33 337	34 976	41 470	39 536
BRETAGNE	35 874	33 484	36 239	37 413	34 909
LORRAINE	34 362	28 420	39 474	31 785	31 102
POITOU-CHARENTES	32 729	52 322	32 896	26 884	29 892
CHAMPAGNE-ARDENNE	32 101	31 633	35 650	28 864	32 687
HAUTE NORMANDIE	30 490	21 443	35 569	29 499	30 109
CENTRE	30 360	22 768	35 840	29 416	25 708
FRANCHE COMTE	29 976	12 629	32 440	30 082	32 064
PICARDIE	29 952	28 977	33 419	26 761	34 655
BOURGOGNE	***26 682***	***22 916***	***31 299***	***25 240***	***23 633***
BASSE NORMANDIE	25 884	24 946	29 690	24 115	22 539
AUVERGNE	24 982	18 534	26 359	25 156	28 232
LIMOUSIN	21 827	19 307	27 617	19 851	20 306

Figure 12 - Prix des terrains à bâtir en euros en France, hors Ile-de-France et Corse (2004)
(Source Notaires de France - PERVAL)

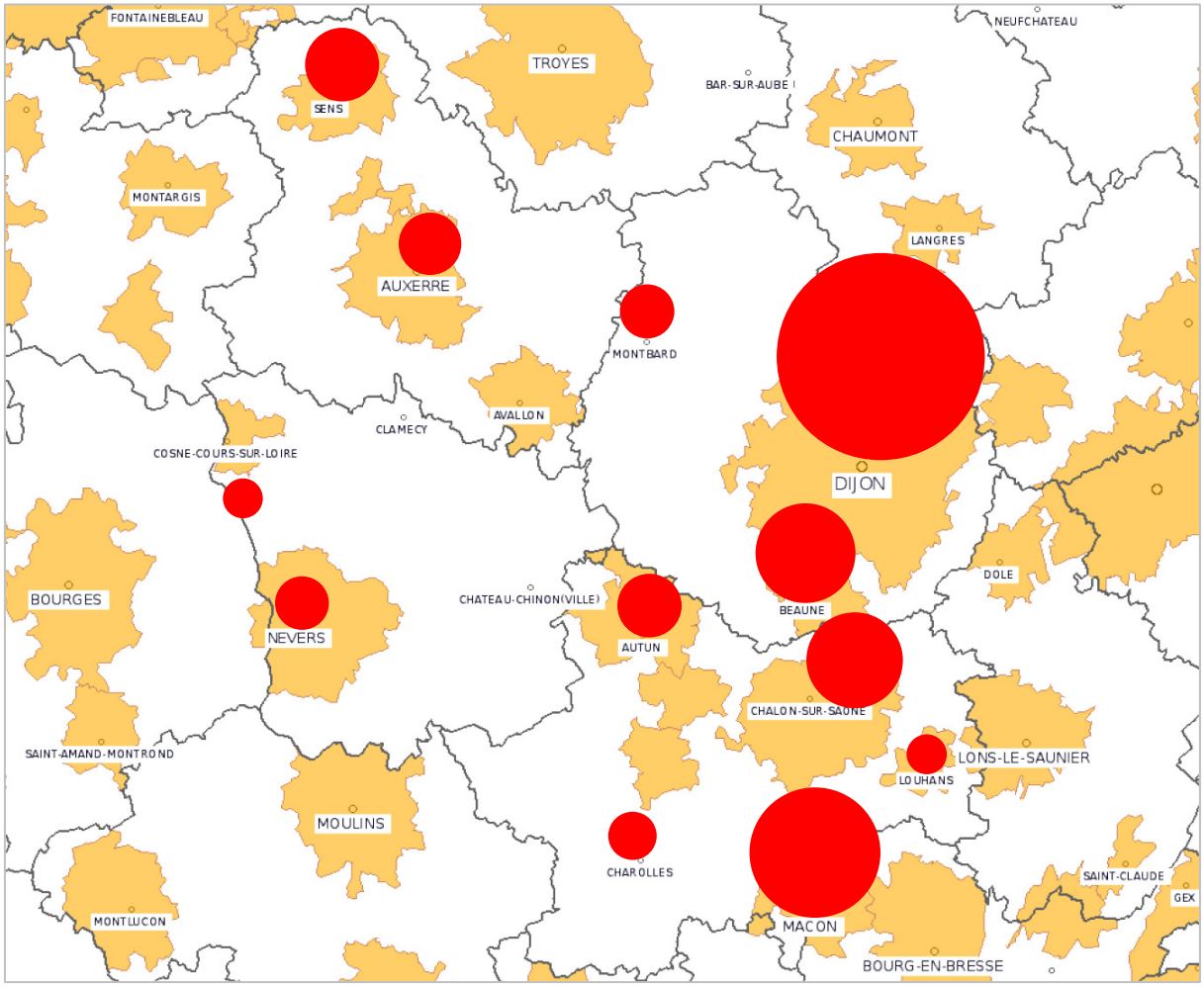
Ce chiffre moyen masque cependant des écarts très importants entre les quatre départements bourguignons. Le prix des terrains à bâtir a ainsi culminé, en 2004, à 41.940 euros en Côte-d'Or, ce qui place ce département dans la moyenne nationale. Il a atteint 24.200 euros en Saône-et-Loire, 18.976 euros dans l'Yonne et 12.828 euros dans la Nièvre[54].

---

[52] *Ibidem*.

[53] PERVAL, dont le capital est détenu à 100 % par le notariat, collecte de multiples informations sur les biens immobiliers (type, surface, nombre de pièces, prix...). Elle constitue la base de données la plus complète en France (hors Ile-de-France et Corse), avec 4.000.000 de références immobilières. Les valeurs reproduites dans cet avis, extraites du site www.immoprix.com, ne sont toutefois que des moyennes et n'ont donc qu'une valeur indicative.

[54] Source Notaires de France – PERVAL.



Carte CESR de Bourgogne

Département	Prix Moyen (euros)	< 600 m²	600 à 1000 m²	1000 à 2500 m²	2500 à 5000 m²
COTE D'OR	***41 940***	***44 407***	***45 130***	***37 926***	***45 357***
Beaune	28 143	10 123	30 621	28 948	24 251
Dijon	59 209	59 662	60 294	54 538	78 252
Montbard	14 913	37 598	10 923	11 933	15 748
NIEVRE	***12 828***	***7 428***	***11 371***	***13 697***	***14 332***
Cosne-Cours-sur-Loire	10 758	8 491	6 669	10 209	14 841
Nevers	14 722	7 251	16 130	17 372	12 451
SAONE-ET-LOIRE	***24 200***	***8 407***	***28 126***	***24 172***	***20 469***
Autun	17 655	7 826	16 641	16 607	25 037
Chalon-sur-Saône	27 018	8 159	28 960	27 459	26 037
Charolles	13 330	9 050	9 283	14 109	14 126
Louhans	10 771	2 287	9 358	10 554	11 877
Mâcon	36 854	9 331	36 712	39 609	40 562
YONNE	***18 976***	***10 830***	***19 240***	***18 968***	***23 265***
Auxerre	17 297	9 342	21 481	15 949	22 073
Sens	20 566	12 597	18 879	21 115	24 479

Figure 13 - Prix des terrains à bâtir en 2004 en Bourgogne (en euros)
(Source Notaires de France - PERVAL)

Au sein d'un même département, les disparités peuvent également être très importantes (voir figure 13). Ainsi, en Côte-d'Or, les prix varient-ils de 59.209 euros pour l'aire urbaine de Dijon à 14.913 euros pour Montbard.

Les zones géographiques ayant connu les plus fortes progressions depuis 2000 sont la Vingeanne et le pays des Trois rivières (+ 110 %, mais le prix du foncier dans cette zone était, il y a quatre ans, l'un des plus bas du département, avec 20 euros/m²), la Plaine et Val de Saône (+ 55,64 %), la Côte et haute Côte viticole (+ 51,63 %) et la région de Beaune (+ 42,22 %)[55]. Dijon et sa périphérie, s'ils connaissent des évolutions plus faibles (respectivement + 32,39 % et + 27,09 %), demeurent les marchés les plus chers de Côte-d'Or : 150 euros/m² pour Dijon et 115,40 euros/m² pour la périphérie. Le Montbardois et le Châtillonnais sont les secteurs où le prix du foncier est à la fois le plus bas (10 euros/m²) et le plus stable (+ 25 %).

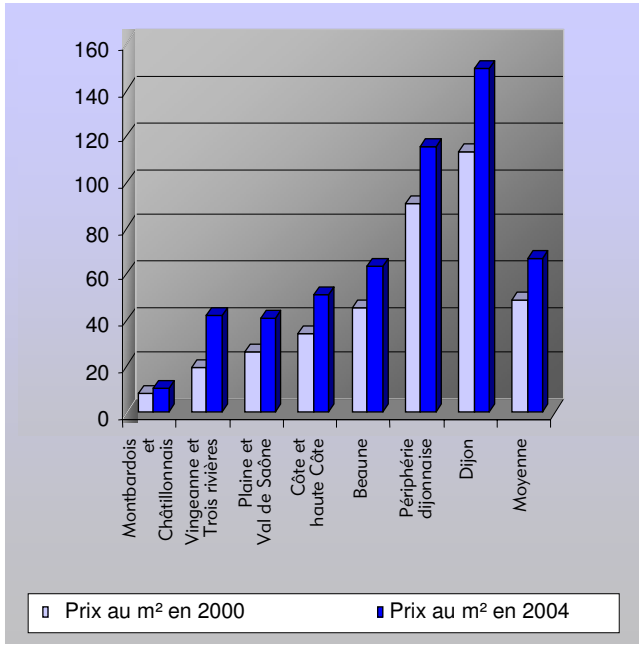


Figure 14 - Evolution du prix du foncier en Côte-d'Or
(Source Chambres des notaires de Côte-d'Or)

Il ressort de ces observations que la distance entre la localisation du foncier et la ville de Dijon est un facteur prépondérant, la valeur des biens immobiliers et du foncier étant très largement déterminée par la durée de transport domicile-travail. **L'agrément du lieu influe également sur la valeur du foncier,** ce qui explique une faveur pour la Côte et l'arrière Côte, une défaveur pour la Plaine et le Val de Saône et une bonne moyenne pour la Vingeanne et les Trois Rivières. Les axes de circulation sont en outre très importants : RN 74 au Nord et au Sud de Dijon, D 996 (axe Dijon-Seurre), D 968 (axe Dijon-Saint-Jean-de-Losne), et même les autoroutes A 31 et A 39, qui ont valorisé les villes de Nuits-Saint-Georges et Auxonne, désormais dans l'orbite de Dijon.

On observe des écarts également importants en Saône-et-Loire, où les prix sont compris entre 36.854 euros pour Mâcon et 10.771 euros pour Louhans.

Les secteurs ayant connu les plus fortes croissances depuis trois ans sont ceux de la Côte chalonnaise (+ 96,6 %), de la Bresse louhannaise (+ 46,8 %, mais le foncier reste dans cette zone à un niveau très inférieur à la moyenne du département), de la Plaine chalonnaise (+ 39,5 %), du Mâconnais tournugeois (+ 35,7 %) et de l'Autunois Morvan (+ 33,3 %). Les prix en Bresse chalonnaise et dans l'agglomération de Mâcon connaissent une stagnation, voire un léger recul (- 2,2 % pour la région de Mâcon-Sancé-Charmay)[56].

2.2 Le marché de la construction neuve

Pour les maisons neuves, le prix des ventes en Bourgogne a été en 2004 nettement inférieur à la moyenne nationale : 133.098 euros, contre 166.184 euros (17ème rang des régions

[55] Source Chambre des notaires de Côte-d'Or.
[56] Source Chambre des notaires de Saône-et-Loire.

françaises)[57]. **Cette valeur ne rend évidemment pas compte de la diversité des situations régionales, qui peut être importante.** Ainsi, le prix moyen d'une maison neuve à Dijon s'élève-t-il à 171.675 euros, soit un niveau de prix très supérieur à celui observé dans des aires urbaines de tailles comparables[58] : Angers (135.171 euros) et Saint-Etienne (143.357 euros). **Selon Le Nouvel observateur[59], la hausse de l'immobilier à Dijon a atteint 15,4 % au cours des douze derniers mois.** Le centre ville a vu ses prix doubler depuis l'an 2000. **Conséquence de cette évolution, la demande se reporte vers la périphérie, en particulier vers Fleurey-sur-Ouche ou Velars-sur-Ouche.**

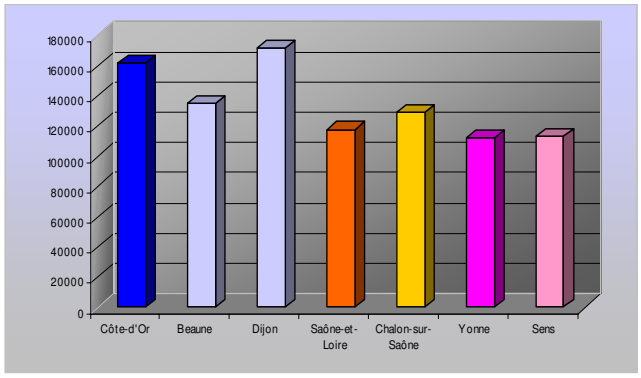


Figure 15 - Prix des maisons neuves (en euros)
(Source Notaires de France - PERVAL)

Si le prix des appartements neufs a également été, en 2004, inférieur à la moyenne métropolitaine (115.689 euros, contre 126.670 euros), **la Bourgogne est plus chère que de nombreuses autres régions pour ce marché :** elle se situe au 7ème rang, derrière la Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes, l'Alsace, la Champagne-Ardenne, les Pays de Loire et le Languedoc-Roussillon, qui se trouvaient déjà en tête du classement pour le prix de vente des maisons neuves.

Région	Prix des maisons neuves (en euros)	Région	Prix des appartemnents neufs (en euros)
Provence-Côte d'Azur	253 179	Provence-Côte d'Azur	156 395
Rhône-Alpes	217 062	Rhône-Alpes	143 446
Alsace	175 194	**France-Province**	**126 670**
France-Province	**166 184**	Alsace	126 124
Languedoc-Roussillon	159 476	Champagne-Ardenne	120 434
Champagne-Ardenne	156 888	Pays de Loire	118 376
Bretagne	156 843	Languedoc-Roussillon	115 893
Lorraine	155 439	**Bourgogne**	**115 689**
Aquitaine	153 588	Bretagne	114 810
Midi Pyrénées	153 074	Aquitaine	113 613
Nord Pas-de-Calais	149 504	Nord Pas-de-Calais	112 920
Pays de Loire	143 790	Franche Comté	111 872
Auvergne	141 659	Auvergne	110 861
Centre	139 482	Midi Pyrénées	108 171
Franche Comté	138 598	Centre	107 248
Limousin	137 357	Haute Normandie	105 111
Haute Normandie	133 394	Lorraine	103 666
Bourgogne	**133 098**	Basse Normandie	103 652
Poitou-Charente	126 374	Poitou-Charente	99 138
Picardie	122 712	Limousin	99 084
Basse Normandie	120 534	Picardie	91 273

Figure 16 - Prix de vente moyens des maisons et appartements neufs en 2004 (en euros)
(Source Notaires de France – PERVAL)

[57] Source Notaires de France - PERVAL.
[58] *Huit aires urbaines en Bourgogne : une approche du phénomène urbain*, Bourgogne dimensions, INSEE-Bourgogne, décembre 2002.
[59] *Spécial immobilier*, Le Nouvel observateur, n° 2129, 25 au 31 août 2005.

Depuis juillet 2004, le marché connaît une certaine stabilisation. Les indicateurs ne traduisent toutefois pas de baisse : rareté du foncier dans l'agglomération, maintien de la demande…

Selon les propos de Bernard LORIOT, président de la chambre régionale des promoteurs-constructeurs, **« le stock de logements neufs dans l'agglomération est inexistant[60] ».** Le programme de 600 logements de l'ancienne caserne Junot devrait être écoulé avant trois ans. Le nouveau quartier des Allées cavalières, à Quetigny, est quasiment commercialisé. Un compromis de vente du site industriel d'Urgo, qui sera disponible à partir de fin 2007, a été signé pour y construire quelques 300 logements.

Il ne reste plus dans l'agglomération qu'un potentiel de 450 logements, sur la nouvelle ZAC de Chevigny-Saint-Sauveur[61].

2.3 L'IMMOBILIER ANCIEN

Les prix des maisons anciennes ont progressé de 55,3 % au cours des six dernières années. Comme le montre la figure 17, ci-contre, cette évolution suit sensiblement celle observée au niveau national.

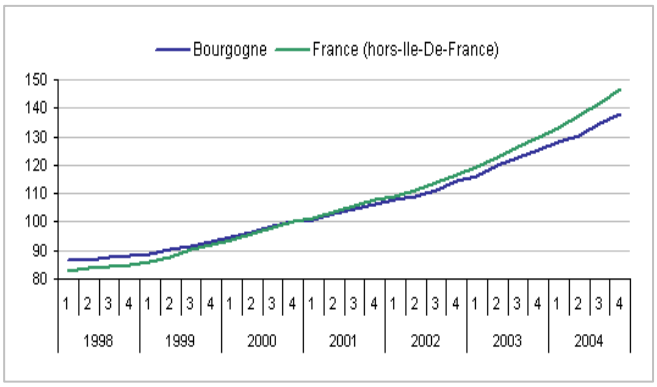


Figure 17 – Evolution de l'indice des prix des maisons anciennes en France et en Bourgogne
(Source Notaires de France - PERVAL)

Malgré cette progression, **le marché bourguignon demeure très inférieur à la moyenne française :** 107.980 euros pour une maison ancienne, contre 142.559 euros. La région occupe le 18ème rang, devançant seulement l'Auvergne (98.601 euros) et le Limousin (88.815 euros)[62].

Les écarts entre les départements sont cependant notables : 145.506 euros en Côte-d'Or, 103.695 euros dans l'Yonne, 96.044 euros en Saône-et-Loire et 73.885 euros dans la Nièvre. On notera en outre les niveaux relativement élevés atteints à Sens (110.711 euros) et à Mâcon (115.438 euros).

Avec une moyenne de 170.355 euros, Dijon enregistre un niveau de prix supérieur à ceux d'Angers (166.171 euros) et de Saint-Etienne (139.078 euros). Selon Régis MARTIN, président de la bourse immobilière, « les biens autour de 200.000 euros constituent le cœur du marché de l'ancien. […] Même les logements des années 1960-1970, moins chers, sont surcotés[63] ».

[60] *Le logement s'étale au-delà de la périphérie*, Les Echos, 17 mars 2005.
[61] *Ibidem*.
[62] Source Notaires de France - PERVAL.
[63] *Le logement s'étale au-delà de la périphérie*, Les Echos, 17 mars 2005.

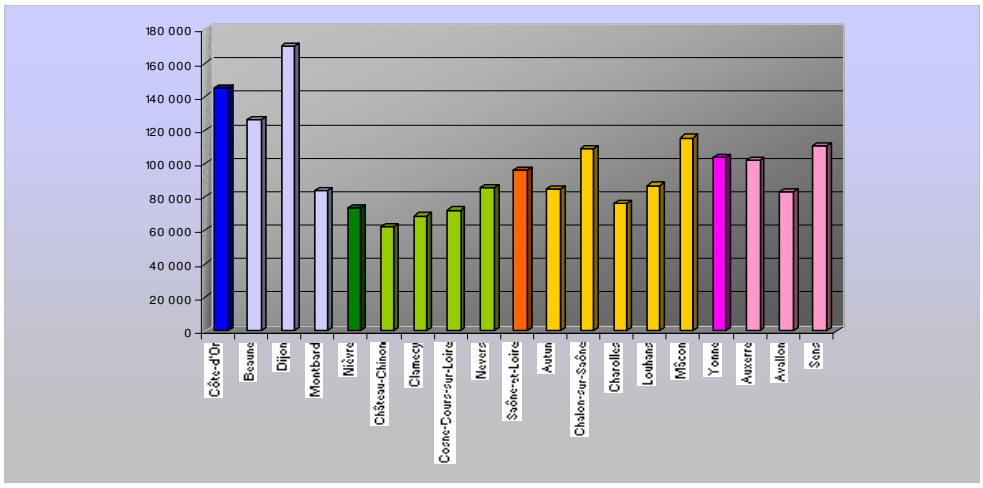


Figure 18 – Prix de vente moyen des maisons anciennes
en 2004 (en euros)
(Source Notaires de France – PERVAL)

Le marché des appartements anciens situe la Bourgogne au 13ème rang des régions, avec 81.782 euros (pour une moyenne nationale de 103.507 euros). Depuis 1998, il suit une évolution moins rapide que l'ensemble du marché français : + 51,8 %, contre + 79,2 %[64].

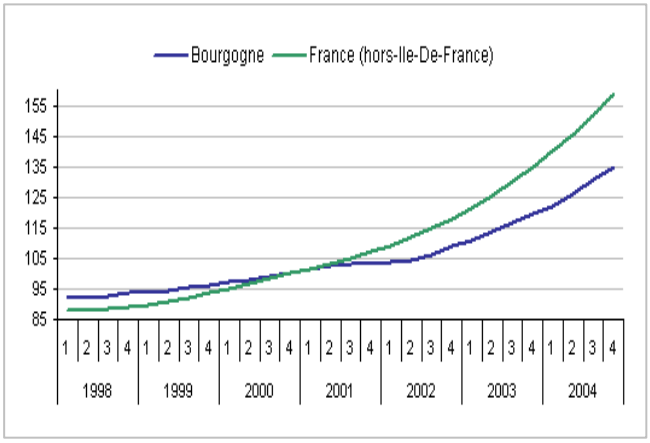


Figure 19 – Evolution de l'indice des prix des appartements anciens en France
et en Bourgogne
(Source Notaires de France - PERVAL)

2.4 LE LOGEMENT SOCIAL

La politique du logement social se décline sous la forme des multiples interventions de l'Etat, menées le plus souvent en partenariat avec les collectivités locales et les organismes de logement social.

Une baisse de la construction est constatée depuis plusieurs années : le nombre de logements sociaux construits annuellement est ainsi passé de 89.000 en 1994 à environ 43.000 en 1999 et 2000. Parallèlement, les demandes de logements sociaux ont fortement augmenté au cours des dernières années, vraisemblablement sous la pression de l'envolée des loyers et de la flambée des prix de l'immobilier, puisque leur nombre était estimé à un million en 2002.

La pénurie reflète la réticence de certains élus locaux à bâtir des logements sociaux dans le périmètre de leur commune. Associant logements sociaux et concentration de populations à faibles revenus et en détresse sociale, ces élus redoutent une dégradation de l'image de leur commune. Une ségrégation spatiale redouble en conséquence les effets de l'exclusion sociale subis par les ménages les plus modestes.

Pour corriger cette situation, la loi SRU impose désormais aux communes de plus de 3.500

[64] *Ibidem*.

habitants appartenant à une agglomération de plus de 50.000 habitants et comprenant au moins une commune de plus de 15.000 habitants de disposer d'au moins 20 % de logements sociaux[65]. Dans le cadre de cette loi, le logement social est considéré comme un service d'intérêt général et un instrument efficace de la mixité sociale.

Le volet logement du plan de cohésion sociale prévoit, pour répondre à la crise du logement, un programme d'urgence en matière de construction de logement locatifs sociaux qui passera de 80.000 logements en 2004 à 120.000 en 2009 (soit 500.000 en cinq ans), une mobilisation du parc privé avec pour objectif le conventionnement de 200.000 logements privés à loyer maîtrisé et le renforcement de l'accueil et l'hébergement d'urgence. Cependant, l'offre de terrains à bâtir à prix modérés conditionne la réalisation de ces objectifs. Or, les terrains constructibles aujourd'hui mis sur le marché font, du fait de leur relative rareté, l'objet d'une compétition entre acheteurs qui tend à évincer ceux qui souhaiteraient réaliser des opérations de logement social.

La Bourgogne comptait, au 1er janvier 2003, 104.740 logements sociaux (soit 64 logements pour 1.000 habitants). Elle enregistre le plus fort taux de vacance de France, avec 5,2 % (contre 2,8 % au niveau national). Ce chiffre s'explique par un immobilier régional relativement ancien -près de 60 % du parc a été mis en service avant 1976- qui nécessite l'instauration d'un *turn-over* élevé pour remettre aux normes ou reconstruire l'habitat.

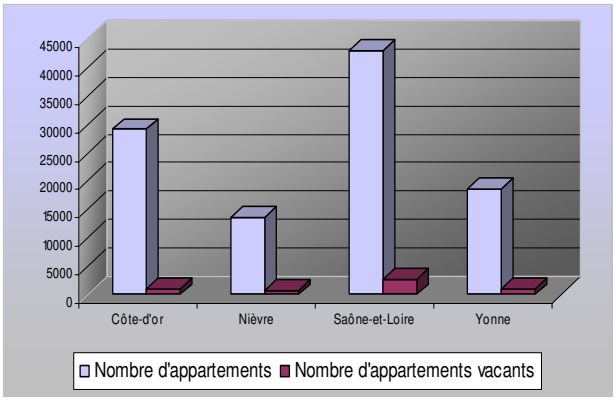


Figure 20 - Répartition du parc de logement social en Bourgogne (2003)
(Source USH de Bourgogne)

A l'échelle régionale, le plan de cohésion sociale prévoit la construction de 8.310 logements en cinq ans[66].

		PLUS/PLAI	PLS	Total
Constructions effectuées	**2002**	1 281	188	3 471
	2003	853	158	3 014
	2004	837	250	3 091
Sous total		**2 971**	**596**	**3 567**
Objectifs du plan de cohésion sociale	**2005**	1 320	190	1 510
	2006	1 430	240	1 670
	2007	1 430	240	1 670
	2008	1 430	300	1 730
	2009	1 430	300	1 730
Sous total plan de cohésion sociale		**7 040**	**1 270**	**8 310**

Figure 21 - Croissance du rythme de construction de logements sociaux en Bourgogne[67]
(Source USH de Bourgogne)

[65] Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, article 55.
[66] Source Union sociale pour l'habitat de Bourgogne.
[67] Le prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) permet de financer la construction de logements neufs ou l'acquisition de logements anciens (avec ou sans travaux), la transformation en logements de locaux anciennement affectés à un autre usage, pour des ménages cumulant de faibles ressources (inférieurs à 60 % du plafond PLUS) et des difficultés d'insertion sociale. Le prêt locatif social (PLS) s'adresse à tous les opérateurs privés ou publics qui réalisent des opérations de logements locatifs sociaux correspondant à des niveaux de loyers et de ressources des locataires supérieurs à ceux fixés par la réglementation du prêt locatif à usage social (PLUS). Il permet également de financer la réalisation de logements-foyers, sauf les résidences sociales. Le prêt locatif à usage social (PLUS) peut être attribué exclusivement à des organismes HLM et à des SEM de construction pour des opérations programmées par l'Etat.

Par ailleurs, la restructuration en profondeur des quartiers, dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, entraînera également la reconstruction de 3.600 logements pour compenser les démolitions.

Compte tenu de ces éléments, la moyenne annuelle de construction va être portée, en Bourgogne, à 2.380 logements, soit un doublement de la production actuelle.

En Côte-d'Or, l'aire urbaine dijonnaise concentre 65 % des logements sociaux du département. **Le parc communautaire est caractérisé par son insuffisance, avec 6.000 demandes en attente, et son déséquilibre spatial :** plus de 50 % des logements sont localisés sur les communes de Chenôve et de Quetigny, contre moins de 5 % à Ahuy, Daix, Fontaine-les-Dijon et Marsannay-la-Côte[68]. Le PLH adopté le 20 décembre 2001 par la communauté de l'agglomération dijonnaise prévoit la construction de 16.000 nouveaux logements au cours des dix prochaines années.

Dans la Nièvre, la demande en logement social est relativement faible. Le foncier, dans ce département, est disponible, toutefois une réflexion s'impose sur l'équilibre de la répartition du parc, très concentré : 75 % des logements sociaux sont localisés dans l'aire urbaine de Nevers.

En Saône-et-Loire et dans l'Yonne, les besoins en termes de foncier se cristallisent principalement sur quelques zones urbaines : Chalon-sur-Saône, le Creusot-Montceau et Mâcon d'une part, Auxerre et Sens d'autre part. Dans ces départements existe un tissu de villes moyennes concernées par une évolution de l'habitat.

Pour mener à bien ces opérations de rénovation urbaine, quatre projets ont d'ores et déjà été validés en Bourgogne par l'ANRU : Auxerre (convention signée le 4 février 2005, pour un montant de 45 millions d'euros), Chalon-sur-Saône (pour un montant de 117 millions d'euros), Dijon (convention signée le 12 mai, pour un montant de 181 millions d'euros) et Creusot-Montceau (pour un montant de 108 millions d'euros)[69]. Le projet présenté par la ville d'Auxerre porte sur le site des Brichères. Les opérations de renouvellement urbain, dans l'agglomération dijonnaise, portent sur cinq quartiers prioritaires : le Mail à Chenôve, les Grésilles à Dijon, le Bief du Moulin à Longvic, le centre ville à Quetigny et le Belvédère à Talant.

3 LE FONCIER POUR LES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES

La difficulté à appréhender et à mobiliser les données du foncier sur un territoire aussi vaste que celui d'une région s'observe particulièrement pour l'immobilier professionnel. Notre analyse se concentrera donc sur deux secteurs géographiques : l'agglomération dijonnaise et le département de l'Yonne.

3.1 L'EXEMPLE DU GRAND DIJON

La rareté des terrains dans le centre de Dijon et le prix très élevé du foncier font que la situation de l'immobilier d'entreprise y est particulière, les activités se retrouvant pratiquement toutes en périphérie de la ville. Durant les dix dernières années, le poumon de la ville pour la construction de nouvelles surfaces a été le quartier de la Toison d'Or, une zone maintenant saturée. Avec la crise du début des années 1990, le marché s'est tassé pour rebondir en 1997 et 1998, avec le bouclage des parcs du Cap vert, à l'Est, et des Grands crus, au Sud. En 2000 et 2001, de

[68] Source www.grand-dijon.fr.
[69] Projets validés au 15 août 2005 (source www.anru.fr).

grosses unités vétustes ont été réhabilitées et de nouvelles opérations ont vu le jour, en particulier à Longvic et au Nord de l'agglomération.

Avec 28.000 m² vendus ou loués en 2004, le marché de l'immobilier a atteint un niveau record dans le Grand Dijon. Les transactions ont fait un bond en avant (10.000 m² de plus qu'en 2003)[70]. Les plus significatives ont porté sur le quartier de la Toison d'Or. Le déménagement du service informatique du centre hospitalier régional, le transfert du centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) et l'extension des locaux des laboratoires Merk ont, à eux-seuls, consommé 6.700 m². Fin 2004, le stock de bureaux neufs n'était donc plus que de 3.000 m² (alors qu'il s'élevait à 18.000 m² en 2005).

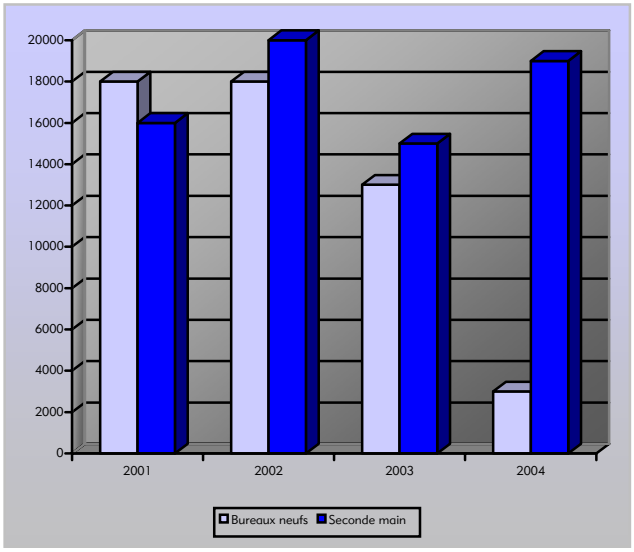


Figure 22 - Offre de bureaux disponibles dans l'agglomération dijonnaise
(Source Les Echos)

Pour renforcer son dispositif d'accueil, la communauté d'agglomération a soutenu la création d'une structure de portage immobilier : la société anonyme patrimoniale du Grand Dijon (SAPGD). Celle-ci s'est donnée comme mission préalable la réalisation d'une étude sur l'état de l'offre en immobilier d'entreprise et ses conditions de développement sur le territoire du Grand Dijon, en vue de mettre en évidence les besoins des entreprises par secteur d'activité, ainsi que par type de produits fonciers immobiliers.

Les efforts entrepris ont ainsi permis de dégager un certain nombre de terrains. Un peu plus de 88 hectares sont disponibles sur le territoire communautaire[71]. Trois nouvelles zones d'activités sont en cours de développement : la zone d'activités économiques (ZAE) Valmy, la ZAE Capnord et le pôle technologique Mazen-Sully.

La ZAE Valmy, d'une surface de 46,3 ha, est située au Nord des Quartiers de Pouilly, au-delà de la voie Georges Pompidou. Elle est limitée à l'Est pour partie par la commune de RUFFEY-LES-ECHIREY et à l'Ouest par la R.N. 74. A l'instar du parc technologique, ce site vise essentiellement les entreprises du secteur tertiaire. L'opération couvre 463.703 m², dont 300.000 m² commercialisables.

La ZAE Capnord, d'une surface de 18 hectares environ, est située au Nord de la partie urbanisée de la commune de Saint-Apollinaire. L'objectif de cette opération est d'accueillir des entreprises de type industriel, pour lesquelles l'offre foncière sur l'agglomération est quasi nulle, en particulier des installations classées qui ont de grandes difficultés pour trouver des terrains adéquats. L'opération couvre 180.000 m², dont 149.300 m² commercialisables.

---

[70] *Dijon : de nouvelles opportunités pour l'immobilier d'entreprise*, Les Echos, 17 mars 2005.

[71] Les surfaces indiquées dans ce rapport sont celles qui étaient disponibles au 5 février 2004 (source www.grand-dijon.fr). Les travaux d'aménagement et la commercialisation des trois nouvelles zones d'activités sont prévus au cours de l'année 2006.

Le pôle technologique Mazen-Sully est destiné à accueillir des activités en rapport avec les axes fédérateurs de recherche de l'université de Bourgogne et une pépinière permettant de prendre en charge les entreprises issues de l'incubateur. L'aménagement de ces espaces, d'une emprise de 9,8 hectares, doit permettre de dégager une surface commerciale de 45.500 m².

Par ailleurs, des terrains sont encore disponibles sur la zone industrielle Longvic-Ouges : 11,7 hectares, 2,2 hectares sur le parc Excellence 2000, 1,8 hectares sur la zone Ecosud à Marsannay et 1,5 hectares sur la ZAC Bois Guillaume-Saint-Apollinaire.

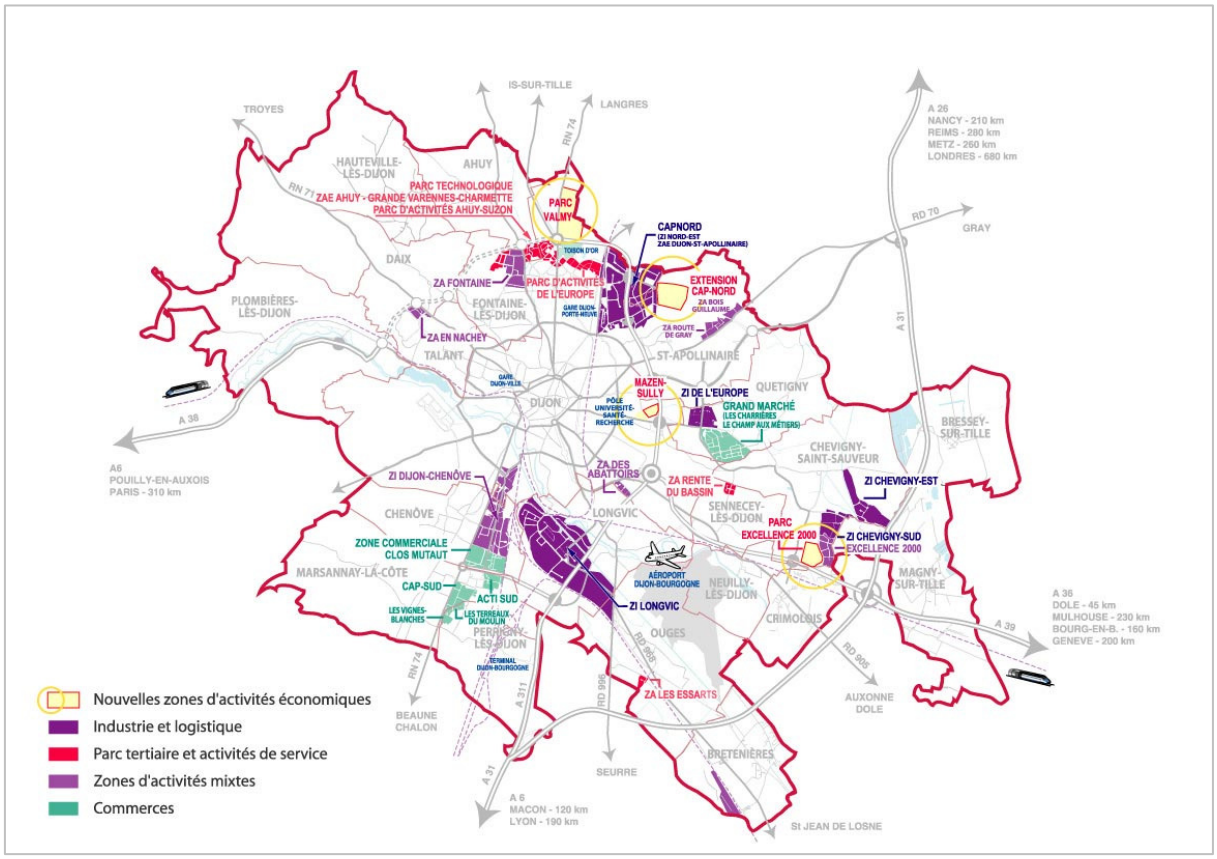


Figure 23 - Les zones d'activités du Grand Dijon
(Source Grand Dijon)

3.2 L'EXEMPLE DU DÉPARTEMENT DE L'YONNE

La question du foncier professionnel constitue une problématique particulièrement sensible dans l'Yonne, notamment dans l'Auxerrois. En effet, à peine rendues opérationnelles, les zones d'activités sont immédiatement occupées par des projets (voir figure 21).

L'Yonne s'avère en outre limitée en friches industrielles disponibles pour un réaménagement futur. L'unique potentiel pour les activités économiques est l'ancien terrain militaire de Chemilly, qui représente 200 hectares. Mais pour rendre ce site à la vie civile, il est nécessaire que le ministère de la Défense procède à une décontamination, dont le coût prévisionnel s'élève à cinq millions d'euros. Le premier million est porté au budget pour 2005-2006. Le terrain devrait donc être disponible au mieux en 2008.

Zones géographiques		Surface (m²)	Zone géographique		Surface (m²)
Sénonais	Bagneaux	100 000	Auxerrois	AUGY	4 000
	Champigny-sur-yonne	50 000		Chemilly-sur-Yonne	60 000
	Chigy	7 903		Moneteau	15 000
	Egriselles-le-bocage	20 190		Saint-Florentin	70 000
	Evry	110 000		**Total Auxerrois**	**149 000**
	Gron	13 237	Avallonais	Chatel-Censoir	54 000
	Les Sièges	13 418		Cravant	1 107
	Malay-le-grand	13 290		Cravant	3 414
	Malay-le-grand	4 791		Cravant	6 955
	Malay-le-grand	11 574		Cravant	4 873
	Passy	28 000		Magny	20 000
	Piffonds	20 020		Sacy	4 043
	Piffonds	6 787		Sauvigny-le-bois	30 000
	Piffonds	50 000		**Total Avallonais**	**124 392**
	Pont-sur-Yonne	6 000	Jovinien Migennois	Brienon-sur-Armancon	100 000
	Pont-sur-Yonne	10 300		Fleury-la-Vallée	123 000
	Saint-Agnan	26 000		Saint-Aubin-château-Neuf	6 000
	Saligny	2 589		Saint-Julien-du-Sault	2 200
	Saligny	2 067		**Total Jovinien Migennois**	**231 200**
	Saligny	4 211	Puisaye-Forterre	Champignelles	44 000
	Sens	3 783		Charny	50 666
	Sens	25 000		Levis	35 000
	Sens	51 289		Lindry	15 000
	Sens	270 000		Mezilles	25 000
	Soucy	4 000		Ouanne	10 000
	Vallery	30 000		Saint-Sauveur-en-Puisaye	2 933
	Vallery	1 201		Saint-Sauveur-en-Puisaye	35 000
	Vallery	3 052		Saint-Sauveur-en-Puisaye	2 707
	Villeblevin	50 000		Saints-en-Puisaye	2 100
	Villeneuve-l'Archeveque	9 675		Villefranche-Saint-Phal	2 782
	Villeneuve-l'Archeveque	40 000		Villefranche-Saint-Phal	4 000
	Villeneuve-l'Archeveque	35 000		Villiers-Saint-Benoit	1 584
	Villeneuve-l'Archeveque	16 000		Villiers-Saint-Benoit	2 845
	Villeneuve-la-Guyard	16 000		**Total Puisaye-Forterre**	**233 617**
	Villeneuve-la-Guyard	20 000	Tonnerois	Percey	3 143
	Villeneuve-sur-Yonne	60 000			
	Villeneuve-sur-Yonne	3 795			
	Villeneuve-sur-Yonne	2 216		Percey	2 702
	Villeroy	30 000			
	Vinneuf	5 340			
	Total Sénonais	**1 176 728**		**Total Tonnerois**	**5 845**

Total général surface (m²)	**1 920 782**

Figure 24 – Terrains disponibles pour l'activité économique dans l'Yonne
(Source CCI de l'Yonne)

Le Conseil général de l'Yonne a créé en 1989 l'agence Yonne développement afin de renforcer son dispositif d'accueil. Yonne développement est chargée de détecter les projets et d'appuyer les porteurs de projets. Elle aide à l'implantation dans le département et apporte aussi son soutien aux collectivités locales (communes, syndicats intercommunaux…) pour réunir les conditions de leur développement (zones d'activités, habitat…). Les zones d'activités économiques figurent parmi ses domaines d'intervention. Pour faire face aux flux d'entreprises se délocalisant de la région parisienne ou en recherche de nouvelles implantations, elle développe des zones ou des parcs en phase avec leur marché.

En complément de cette association a été créée Yonne équipement. Cette SEM immobilière, dans laquelle le Conseil général de l'Yonne est l'actionnaire de référence, est un outil de financement de l'immobilier industriel. En 8 ans, elle a financé 25 bâtiments (environ 30.000 m^2) répartis sur tout le département.

CONCLUSION

Pression foncière, pénurie foncière : autant de problématiques que l'on est tenté d'appliquer *a priori* aux marchés fonciers et immobiliers bourguignons. **L'état des lieux réalisé dans ce rapport, malgré les réserves déjà évoquées, et même s'il ne propose que des tendances, montre pourtant que les tensions ne sont concentrées que sur quelques territoires.**

Ainsi, il apparaît que les espaces ruraux bourguignons subissent inégalement les effets de la pression foncière urbaine, celle-ci s'exerçant surtout sur la Côte viticole, les parties morvandelles de la Nièvre et de l'Yonne, la Bresse, le Clunysois, la Côte chalonnaise et le Mâconnais, ainsi que dans le Sénonais.

De même, **le marché des maisons à la campagne, s'il progresse fortement en valeur, reste inférieur à la moyenne nationale** -les prix étant à l'origine relativement bas- et porte sur un nombre de transactions modeste (moins de quatre transactions pour 100 km^2 pour la Côte-d'Or, la Nièvre et l'Yonne).

L'analyse des marchés des terrains à bâtir et de l'immobilier neuf montre une tendance identique, puisque les données du logiciel PERVAL classent la Bourgogne en 17ème position en termes de niveau de prix. Les marchés de l'agglomération dijonnaise sont cependant fortement tendus. Le centre ville a ainsi vu ses prix doubler pour les maisons neuves depuis l'an 2000. Selon certaines sources, il ne resterait plus sur le territoire communautaire qu'un potentiel de 450 logements.

Les prix de l'immobilier ancien bourguignon suivent une évolution sensiblement comparable à celle observée au niveau national (progression un peu moins rapide pour les appartements anciens), toutefois, à l'exception de l'aire urbaine dijonnaise, ils demeurent inférieurs à ceux enregistrés dans la majorité des autres régions (18ème rang).

Concernant l'habitat social, le parc de l'agglomération dijonnaise est caractérisé par son insuffisance (6.000 demandes en attente) et son déséquilibre spatial. Dans le reste de la région, les besoins fonciers se cristallisent principalement sur quelques zones urbaines : Auxerre, Chalon-sur-Saône, le Creusot-Montceau, Mâcon, Sens.

Enfin, le foncier et l'immobilier professionnel constitue une question particulièrement sensible dans l'Auxerrois, le potentiel de ce département en la matière étant particulièrement réduit. Quant à l'agglomération dijonnaise, si les efforts entrepris ces dernières années ont permis de dégager un certain nombre de terrains, l'offre foncière pour les entreprises de type industriel reste encore limitée.

Si la Bourgogne ne figure pas parmi les régions les plus touchées par les problématiques foncières, les situations peuvent cependant être très tendues. L'évolution des prix de l'immobilier, bien supérieure à celle des salaires, rend plus difficile l'accès à la propriété des ménages bourguignons. **La spirale à la hausse pose notamment un problème pour les primo-accédants.** Or, comme le note un rapport du Sénat, « la possession par un ménage de sa résidence principale est un puissant bouclier contre la pauvreté[72] ». De la même manière, **même si la hausse des prix des maisons à la campagne reste relative, les conséquences économiques sont importantes pour les acteurs locaux, car leurs ressources, notamment dans le Morvan, sont souvent modestes.**

---

[72] **Thierry REPENTIN**, *Rapport n° 442 d'information fait au nom de la commission des affaires économiques et du plan par le groupe de travail sur les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement*, Sénat, session ordinaire 2004-2005.

PROPOSITIONS DU CESR DE BOURGOGNE

Une meilleure maîtrise du foncier s'avère donc nécessaire. Celle-ci doit permettre de gérer l'équilibre du territoire, de trouver les voies de coexistence entre la ville et une campagne où l'agriculture joue son rôle et garde sa place, d'éviter des conflits d'intérêts et d'usage préjudiciables.

Maîtriser le foncier exige une projection dans l'avenir à long terme, 20, 25 et même 30 ans. Urbaniser, c'est prévoir : le foncier nécessaire à l'urbanisation doit être déterminé et appréhendé longtemps à l'avance ; les infrastructures doivent accompagner et même précéder le développement de la ville.

Une politique d'acquisition de réserves foncières doit donc être mise en place, en vue de couvrir les besoins futurs en logements sociaux et privés, en locaux d'activités économiques, ainsi qu'en équipements publics et en infrastructures.

Le premier acte pour mettre en œuvre une telle stratégie consiste à connaître les marchés foncier et immobilier. Or, ce rapport a montré que l'observation foncière demeure insuffisante non seulement en Bourgogne, mais aussi pour la majorité des régions françaises.

Un réseau d'information du foncier de l'espace régional (RIFER)

Afin de permettre aux collectivités territoriales de mieux anticiper leurs besoins futurs, le CESR de Bourgogne préconise la création d'un réseau d'information du foncier de l'espace régional (RIFER) de Bourgogne. Cette structure informelle, coordonnée par le Conseil régional de Bourgogne, pourrait s'inspirer, dans son esprit, son organisation et sa composition, du réseau d'information économique et sociale (RIES).

Le RIFER devrait réunir l'ensemble des acteurs du foncier. Sans vouloir figer sa composition, on peut d'ores et déjà envisager la présence dans cette structure de représentants de l'Etat, des collectivités territoriales (Région, en tant qu'animatrice et coordinatrice, Départements, Communes et leur groupement), des SCOT, de l'EPF local des collectivités de Côte-d'Or, des SAFER, des organismes de logement social, des chambres des notaires, des agents immobiliers, des agences de développement, des chambres consulaires, des géomètres-experts… Par ailleurs, de même que le RIES, dont l'action repose sur l'INSEE Bourgogne, **le RIFER pourrait s'appuyer les acteurs régionaux de référence.**

L'objet du RIFER serait de coordonner les interventions des acteurs concernés par la problématique foncière, de les aider à collecter les informations sur les marchés : en ce sens, il serait un outil d'inventaire, qui permettrait à la Région d'avoir une meilleure connaissance de l'ensemble de son territoire, dans toutes ses composantes. **Le RIFER permettrait également d'identifier les zones connaissant les situations les plus tendues.**

Il serait en outre pertinent que soient mis en place au sein du RIFER des groupes de travail chargés de mener une réflexion sur les zones géographiques et les problématiques identifiées : agglomération dijonnaise, Nord de l'Yonne et Sud de la Saône-et-Loire (où se font

sentir respectivement l'influence des régions Ile-de-France et Rhône-Alpes), logement social et développement économique.

Enfin, à l'instar du RIES, le RIFER pourrait tenir une assemblée générale annuelle. Dans ce cadre, le CESR de Bourgogne souhaite conserver l'initiative des pistes de réflexion et des thématiques à aborder.

Un EPF régional ne semble pas être une proposition pertinente

L'action foncière peut être menée par des autorités publiques de tout échelon géographique, cependant **l'élaboration d'une véritable stratégie locale ne peut trouver pleinement son efficacité que si elle est menée à l'échelle des bassins d'emplois et de l'habitat.** Or, comme l'a remarqué l'une des personnes auditionnées, « il peut y avoir cohérence au niveau d'une agglomération ou d'un département, mais pas à l'échelon régional, où les problématiques sont très différentes ».

Dès lors, quels outils et à quelle échelle ? Parmi la gamme des outils d'intervention foncière à la disposition des acteurs publics, l'un des plus pertinents est certainement l'EPF. Comme nous l'avons vu, deux structures coexistent : l'EPF local et l'EPF d'Etat.

Ainsi, que ce soit sous l'angle des politiques foncières ou sous l'angle des textes, **l'échelon régional ne paraît pas être le plus pertinent.** D'autant plus que la création d'un EPF au niveau régional créerait une double imposition, puisque la TSE qu'il serait amené à lever se superposerait à celle de l'EPF local des collectivités de Côte-d'Or. En outre, les obligations d'engagement d'un EPFR seraient lourdes à porter pour la Région.

Une incitation à la création d'EPF locaux

Si l'échelon régional ne peut être retenu, **la mise en place d'EPF locaux doit être encouragée** car ils offrent une grande souplesse d'intervention et permettent l'association de partenaires publics et privés pour la réalisation d'opérations d'intérêt général.

L'équilibre financier d'un EPF local représente toutefois une difficulté importante. D'une part, le portage foncier s'avère très onéreux : il s'effectue sur des durées longues et doit permettre la production d'un foncier à un prix compatible avec les opérations de logement social ou de développement économique, ce qui n'autorise pas de grandes marges de manœuvre. D'autre part, l'autonomie financière que lui confère la TSE n'est atteinte qu'au bout de quelques années. Enfin, son volume d'activité impose qu'il se dote d'une équipe structurée et très qualifiée pouvant assurer des missions d'assistance et de conseil auprès des collectivités locales.

Une aide pourrait donc être accordée par le Conseil régional de Bourgogne et, éventuellement, de manière complémentaire, par les conseil généraux, en vue d'inciter à la création d'EPF locaux là où de telles structures se justifient. Cette aide pourrait prendre la forme d'un accompagnement financier, technique, juridique…

Recommandations d'ordre général

Les compétences des Régions en matière foncière étant pour l'heure réduites, nous souhaitons interpeller d'autres acteurs bourguignons (élus ou non) sur quatre problématiques soulevées lors des auditions.

Tout d'abord, compte tenu de la diversité des interventions des SAFER, et en particulier de la SAFER de Bourgogne, **il nous paraît pertinent que les conseils d'administration de ces organismes s'élargissent à l'ensemble des acteurs socio-économiques urbains et périurbains.**

D'autre part, afin de préserver le rapport des habitants avec leur environnement, il nous semble important de maintenir des espaces vivants au cœur des zones urbanisées. **Dans cette perspective, les jardins familiaux sont essentiels. Il convient donc que les programmes de logement sociaux leur réservent des espaces.**

Par ailleurs, il nous semble essentiel que, avant de réaliser de nouvelles appropriations de terres agricoles, priorité soit donnée à la réhabilitation des friches industrielles. A cet égard, les travaux du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) sur l'état géologique des friches seront d'une utilité précieuse.

Enfin, les dernières auditions ont mis en évidence une attente propre aux opérateurs du logement social, qu'il ne nous appartient pas de traiter, car ne relevant pas de la compétence de notre commission, mais que nous nous devons de signaler. **Il s'agit en l'occurrence de la mise en place d'un fonds d'intervention foncière.** Nous laissons le soin à la Commission n° 4, « Relations européennes et internationales, habitat, culture, sports et loisirs, santé et politiques sociales », de se saisir éventuellement de ce sujet.

Avis adopté par 45 voix pour et 19 abstentions.

EXPLICATIONS DE VOTE

Intervention d'Alain DUROUX au titre de la CFDT

Le projet d'avis nous interpelle sur les mouvements spéculatifs qui pèsent fortement sur la construction. La politique d'aménagement du territoire, qui tend à créer de grandes métropoles, renforce effectivement les manœuvres spéculatives dans des secteurs où se concentrent toujours plus d'activités. Le Conseil économique et social national a présenté en 2003 un avis sur « les métropoles et la structuration du territoire », plus que jamais d'actualité. Il met l'accent sur le risque de centralisation régionale reproduisant localement ce que l'on constate au niveau national, résumé par la formule « Paris et le désert français ». La Bourgogne est-elle confrontée aux mêmes symptômes ? Une étude réalisée sur l'évolution de l'emploi salarié en Côte d'Or fait apparaître qu'un emploi sur deux concerne la région dijonnaise. Dijon sera-t'elle la future mégalopole bourguignonne ? Avec la mondialisation, avec la construction d'une Europe qui doit rivaliser avec les grands blocs américains et chinois, pour ne prendre que les plus significatifs, nous voilà confrontés aux effets de la globalisation. Le constat est pour le moins préoccupant lorsque chacun reconnaît la nécessité d'un développement harmonieux du territoire car, dans les faits, c'est effectivement l'inverse qui se produit avec la concentration des populations et des emplois en ville. Se pose alors la question des capacités des pouvoirs publics à maîtriser un phénomène qui dépasse les frontières et pour revenir à ce qui nous intéresse aujourd'hui, quelles sont les capacités des pouvoirs publics à maîtriser la spéculation foncière au regard d'une concentration inéluctable des activités au sein des villes. Le fait urbain est une réalité.

Alors que peut-on faire ?

Tout d'abord réorganiser, repenser le développement urbain en luttant contre une logique purement économique. Il faut privilégier les conditions de vie des habitants et leur permettre, entre autre, de se réapproprier les centres villes. Est-il satisfaisant de voir se transformer nos centres ville en cité d'affaires et commerciales ? Les centres villes seraient-ils le privilège des banques et des commerces ? Est-il satisfaisant de voir les familles, les jeunes ménages partir vivre en périphérie urbaine et de les voir perdre des heures dans leur véhicule pour se rendre à leur travail ? Tout cela a un coût. Ne serait-il pas préférable que l'argent dépensé en déplacements « domicile–travail » soit consacré aux loisirs plutôt qu'à consommer du carburant ?

S'agissant du logement social, l'apathie de certaines municipalités à bâtir des logements sociaux n'est plus à démontrer. Comme le souligne le projet d'avis, elles associent ce type de logement à une population qui risque de dégrader l'image de leur commune. Les jeunes couples qui souhaitent tout simplement s'installer et vivre dans un cadre harmonieux, les jeunes diplômés à bac+5 pour qui le smic se révèle le salaire de référence, les familles monoparentales en difficulté de ressource sont-ils une population que ces municipalités considèrent à risque ? En tout cas ils forment la grande majorité des demandeurs de logements sociaux.

La loi Solidarité et renouvellement urbain (loi S.R.U.) de décembre 2000 a pour objectif de lutter contre la ségrégation sociale. Elle fixe des obligations et, pour les communes situées dans les agglomérations de plus de 50 000 habitants, fixe un seuil de 20 % de logement social à construire. Cette loi doit être renforcée car les communes qui souhaitent s'y soustraire peuvent le faire facilement en payant des amendes calculées sur une base de 150 € par logement manquant.

Par ailleurs, concernant l'opération « cœur de village » portée par le Conseil régional, il semblerait que l'aide apportée par la Région aux communes rurales n'imposerait pas, stricto sensu, de conditions sociales à l'octroi des logements ainsi réalisés.

Enfin, s'agissant du marché des résidences secondaires, c'est effectivement le bâti qui coûte cher. On constate cependant que le terrain reste souvent à des prix raisonnables et accessibles. Il faut également souligner le fait que les petites communes ne disposent souvent pas de terrains disponibles permettant la réalisation des lotissements communaux. Des mesures visant à lever ces difficultés pourraient être étudiées.

Intervention de Michel MAILLET au nom du Groupe CGT

Traiter de la maîtrise du foncier en Bourgogne relevait d'une gageure que la commission n°1 a bien relevée de notre point de vue. En effet traiter un tel sujet dans lequel interviennent des aspects aussi diversifiés que la géographie, l'histoire, le patrimoine, l'agriculture, les modes de vie, les interventions des différentes collectivités en matière d'aménagement du territoire, la spéculation foncière… n'est pas chose aisée.

Les propositions formulées notamment avec la création d'un Réseau d'Information du Foncier de l'Espace régional (RIFER), associé à des réseaux locaux nous paraissent pertinentes dans la mesure où l'ensemble des intervenants y sont représentés et peuvent agir de concert. Par contre, il nous semble que les dimensions des transports, du logement et des services (notamment des services publics) devraient figurer dans la réflexion, au même titre qu'ils le sont dans les champs d'intervention des SCOT pour les communautés d'agglomération.

En effet, ce sont ces trois dimensions qui, souvent, conduisent à une accélération des phénomènes de métropolisation, du fait essentiellement de stratégies de réduction des moyens pour ces politiques.

Malgré cette remarque, le groupe Cgt votera le projet d'avis.

Intervention de Maddy GUY au titre de l'association régionale HLM

Je ne peux pas ne pas réagir à la dernière phrase du rapport qui vient de nous être présenté, tout d'abord sur la forme, et ensuite sur le fond.

Sur la forme :
Je m'explique mal, en effet, alors que l'objet de la saisine porte sur « la maîtrise du foncier en Bourgogne » que la commission n° 1 puisse se déclarer incompétente pour examiner une proposition qui précisément porte sur le problème du foncier ? par rapport au logement social certes !

Et alors ? Le logement social n'est-il pas un acteur incontournable d'une politique de l'habitat et donc d'une politique d'aménagement du territoire ?

L'aménagement du territoire n'est-il pas un des domaines de compétence de la commission n° 1.

Je tiens au passage à noter la contradiction entre la conclusion et l'introduction, ainsi que certains passages du même rapport.

Sur le fond :
Je voudrais très rapidement, et dans ses grandes lignes, évoquer le rôle et la finalité d'un fond d'intervention (ou de mobilisation) foncière, qui est un des éléments d'une politique foncière régionale.

Celui-ci (qui pourrait être créé à l'initiative du Conseil régional) aurait principalement pour objet de minorer et donc d'optimiser le coût du foncier, à destination du logement social, mais pas exclusivement car son intervention pourrait très bien être étendue à d'autres opérations présentant des surcoûts fonciers justifiés.

Il permettrait ainsi de mobiliser et d'abonder les moyens de l'ensemble des acteurs, et de financer des acquisitions foncières sur l'ensemble des territoires bourguignons, qu'ils soient ou non dotés d'un EPFL.

Il favoriserait la réactivité nécessaire pour saisir les opportunités qui se présentent, en agissant bien sûr en complémentarité et en synergie des dispositifs existants.

Dans tous les cas, la mise en œuvre de ce fond relèverait de la politique d'aménagement et d'équilibrage du territoire qui est une compétence majeure de la Région.

Je tiens par ailleurs à préciser que des initiatives ont déjà été prises en ce sens par d'autres régions françaises, telles qu'entre autres :

- la Haute-Normandie,
- Rhône-Alpes,
- Les Pays de la Loire,
- La Lorraine.

La commission ayant « botté en touche » (vous me pardonnerez, je pense, ce terme un peu « sportif »), il appartient désormais à la commission n° 4 de se saisir éventuellement de ce sujet.

En conséquence, je m'abstiendrai lors du vote sur le rapport « Maîtrise du foncier en Bourgogne » ainsi que l'unanimité du groupe de l'économie sociale et solidaire.

Intervention de Kheira BOUZIANE au titre du Logement, famille et cadre de vie

Je partage tout à fait la remarque de ma collègue, Maddy GUY.
Au titre de présidente de la commission n° 4, nous avons en projet de travailler sur le logement.

Cependant, je voudrais revenir sur les recommandations générales et notamment sur le dernier paragraphe qui fait référence aux attentes des opérateurs du logement social.

Réduire le problème de l'habitat, élément très important de l'aménagement du territoire, aux seules préoccupations d'opérateurs particuliers me semble faire fi de l'actualité récente parfois dramatique et des besoins de nos concitoyens en matière de logement. Logement qui représente aujourd'hui le premier poste dans le budget des ménages et la deuxième préoccupation après l'emploi.

Il ne se passe pas un jour sans que le sujet soit évoqué à un titre ou un autre. Je vous passe les chiffres nationaux des besoins. Je signalerai seulement que 60 % de la population française est en-dessous des plafonds pour accéder à un logement social. Imaginez les difficultés que peuvent rencontrer les candidats au logement privé.

Concernant l'EPF, je suis tout à fait favorable avec la proposition qui est faite pour qu'ils soient encouragés.

Un de leurs objectifs doit être d'éviter la spéculation et en aucun cas, il ne doit acheter des terrains à des prix prohibitifs que l'on a laissé filer. Comme il a été signalé dans l'avis, la maîtrise du foncier exige une projection dans l'avenir à long terme, 20, 25, 30 ans. Les communes doivent intégrer l'idée d'acheter des terrains dès qu'elles modifient l'occupation.

Je connais à titre personnel les mérites d'un EPFL de plus de 40 ans, qui permet à des familles modestes de trouver à se loger dans des bonnes conditions voire devenir propriétaire.

L'EPF n'est malheureusement pas la solution miracle car si l'on peut saluer celui de l'agglomération dijonnaise, il doit être accompagné en matière de logement d'une volonté politique affirmée, d'une intervention plus importante de l'Etat, avec des arguments « sonnants et trébuchants », et conditionner les subventions à l'obligation de respecter la loi !

Intervention de Gérard MOTTET – personnalité qualifiée

Monsieur le Président, tout d'abord je voudrais très sincèrement féliciter les deux rapporteurs de cet avis car c'est un travail extrêmement complexe. Je puis témoigner qu'entre le travail de rédaction proprement dit au sein de notre commission et ce qui nous a été présenté, il y a eu un effort de synthèse, de présentation et d'illustration auquel je tiens à rendre hommage, en particulier en ce qui concerne le commentaire des cartes. Et je joins mes compliments à ceux de mes deux collègues à M. Lefèvre pour le travail de secrétariat considérable qu'il a effectué sur ce sujet difficile.

Je voudrais intervenir sur trois points.

J'ai beaucoup apprécié l'intervention de notre collègue concernant les métropoles. Il est vrai que ce phénomène est en train de peser gravement sur la totalité du monde. La métropolisation est une véritable catastrophe, écologique, économique et sociale, je suis tout à fait d'accord avec cette remarquable intervention. Elle pèsera et pèse déjà sur la Bourgogne. Dieu merci, nous n'avons pas une mégalopole mais il faut veiller à ce que Dijon ne devienne pas pour la Bourgogne ce qu'a été Paris pour la France.

Je voudrais sur deux points maintenant terminer mon intervention. J'aimerais que l'on insiste aussi sur le problème du Morvan, car l'Académie du Morvan a tenu récemment une séance sur les Hollandais dans le Morvan. C'était fort intéressant, car des propriétaires hollandais morvandiaux étaient là et nous ont expliqué pourquoi, avec beaucoup de franchise : le foncier dans le Morvan coûte quatre fois moins cher qu'en Hollande. Des agences immobilières hollandaises vantent les mérites du Morvan et en même temps les mérites de la carte des dialyses autour du Morvan, pour dire : « On peut aller se faire soigner, ce n'est pas très loin, etc. » Il y a une pression foncière de ces pays à haute densité de population et de métropolisation sur le territoire bourguignon. Je voudrais que l'on insiste un peu là-dessus.

S'agissant maintenant du dernier point, et en fonction de la représentation que vous avez bien voulu me confier, je m'engage à faire avancer le plus vite possible le dossier concernant la décontamination de l'ancien terrain militaire de Chevigny. Il s'agit d'un ancien terrain militaire de stocks de munitions qui datent de la première guerre mondiale, avec une desserte ferroviaire. Ce terrain a été occupé par la Wehrmacht pendant la deuxième guerre mondiale, bombardé, etc., par conséquent c'est un terrain relativement dangereux. Il y a encore des bombes qui peuvent exploser.

Il y a là, bien situé dans le territoire géographique de la Bourgogne, un terrain. Le Président Bodineau m'avait dit que le CESR avait fait un travail sur l'utilisation des anciens terrains militaires en Bourgogne, je crois que celui-ci mérite que l'on y porte attention, et je m'engage à le faire au nom de notre assemblée si vous m'y autorisez.

PRINCIPAUX SIGLES ET ACRONYMES

AFU	Association foncière urbaine
ANDAFAR	Association nationale pour le développement de l'aménagement foncier agricole et rural
ATR	Loi relative à l'administration territoriale de la République
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
BAFU	Bureau d'aménagement foncier et d'urbanisme
BRGM	Bureau de recherches géologiques et minières
CC	Communauté de communes
CCI	Chambres de commerce et d'industrie
CDOA	Commission départementale d'orientation de l'agriculture
CNASEA	Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
CMD	Conventions de mise à disposition
COS	Coefficient d'occupation des sols
CRPF	Centre régional de la propriété forestière
CUCM	Communauté urbaine Creusot-Montceau
DDE	Direction départementale de l'équipement
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGD	Dotation générale de décentralisation
DGUHC	Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
DPU	Droit de préemption urbain
DRE	Direction régionale de l'équipement
DUP	Déclaration d'utilité publique
ENS	Espace naturel sensible
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPF	Établissement public foncier
EPIC	Établissement public à caractère industriel et commercial
EPFR	Établissement public foncier régional
FIBM	Fonds d'industrialisation des bassins miniers
FNADT	Fonds national d'aménagement du territoire
FNSAFER	Fédération nationale des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural
LOADT	Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire
LOADDT	Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire
LOF	Loi d'orientation foncière
LOV	Loi d'orientation sur la ville
MARNU	Modalités d'application du règlement national d'urbanisme
PADD	Projet d'aménagement et de développement durable
PPAS	programme pluriannuel d'activité de la SAFER

PAZ	Plan d'aménagement de zone
PDALPD	Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées
PDU	Plan de déplacements urbains
PLAI	Prêt locatif aidé d'intégration
PLH	Programme local de l'habitat
PLS	Prêt locatif social
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUS	Prêt locatif à usage social
PNR	Parc naturel régional
POS	Plan d'occupation des sols
PPI	Programme pluriannuel d'intervention
RIES	Réseau d'information économique et sociale
RIFER	Réseau d'information du foncier de l'espace régional
RNU	Règles générales d'urbanisme
SAFER	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SDC	Le schéma de développement commercial
SEM	Société d'économie mixte
SMAF	Syndicat mixte d'action foncière
SAPGD	Société anonyme Patrimoniale du Grand Dijon
SDRIF	Schéma directeur de la région d'Ile-de-France
SEMAAD	Société d'économie mixte d'aménagement de l'agglomération dijonnaise
SHON	Surface hors œuvre nette
SRU	Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain
USHB	Union sociale pour l'habitat de Bourgogne
ZAC	Zone d'activité concertée
ZAD	Zone d'aménagement différé
ZAE	Zone d'activités économiques

ORIENTATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

TEXTES LEGISLATIFS

- Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation sur la ville.
- Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.
- Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.
- Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.
- Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.
- Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.
- Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat.
- Loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.
- Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.
- Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.
- Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux

AVIS, MEMOIRES, RAPPORTS

- **Jean BASTIDE, Danielle BOURDEAUX, Hubert BRIN, Christian LAROSE**, *Avant-projet de loi de programmation pour la cohésion sociale*, avis du Conseil économique et social, 2004.
- **Jean-Pierre BOISSON**, *La maîtrise foncière : clé du développement rural*, avis du Conseil économique et sociale, 2005.
- **Dominique BRAYE**, *Avis n° 34 présenté au nom de la commission des affaires économiques et du plan sur le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale*, Sénat, 2004.
- **Jean-Michel BROCHERIEUX**, *L'articulation entre les différents outils et les différentes échelles d'aménagement du territoire : établissement public de coopération intercommunale, contrat d'agglomération, contrat de pays, schéma de cohérence territoriale*, avis de Conseil économique et social de Bourgogne, 2004.
- **Daniel DESWARTE**, *Le devenir des espaces agricoles et naturels en zone périurbaine*, avis du Conseil économique et social d'Ile-de-France, 1999.
- **Jacky DUPAQUIER, Michel SOYER**, *Agriculture et urbanisation en Bourgogne*, avis du Conseil économique et sociale de Bourgogne, 2004.
- **Antoine GOUJARD**, *Résidences secondaires des étrangers et territoire français : localisation et retombées économiques locales, la valorisation d'un capital symbolique*, Institut d'urbanisme de Paris, 2002-2003.
- **Gérard LARCHER**, *Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires économiques et du plan sur l'avenir des espaces périurbains*, Sénat, 1999.
- **Denis LIQUET**, *La question foncière pour l'habitat et les activités*, avis de Conseil économique et social des Pays de la Loire, 2004.

- **Bernard PIRAS**, *Avis n° 76 présenté au nom de la commission des affaires économique et du plan sur le projet de loi de finances pour 2005, adopté par l'Assemblée nationale*, Sénat, 2004.
- **Thierry REPENTIN**, *Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires économiques et du plan par le groupe de travail sur les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement*, Sénat, 2005.
- **Aurélien TISSOT**, *PLU et carte communale : les choix de leur mise en œuvre par rapport aux objectifs d'aménagement, de développements communaux*, mémoire de travail de fin d'études présenté en vue d'obtenir le diplôme d'ingénieur ESGT, Ecole supérieure des géomètres et topographes, 2004.

OUVRAGES

- *Les mécanismes fonciers de la ségrégation*, ADEF, 2004.
- **Joseph COMBY**, **Vincent RENARD**, *Les politiques foncières*, Presses universitaires de France, 1996.
- **Jacqueline MORAND-DEVILLER**, *La commune, l'urbanisme et le droit*, Librairie générale du droit et de jurisprudence, 2002.

SITES INTERNET

- www.anru.fr: site de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.
- www.assemblee-nat.fr : site de l'Assemblée nationale.
- www.cohesionsociale.gouv.fr : site du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.
- www.conseil-economique-et-social.fr : site du Conseil économique et social national.
- www.dgcl.interieur.gouv.fr : site de la direction générale des collectivités locales.
- www.grand-dijon.fr : site du Grand Dijon.
- www.legifrance.gouv.fr : site du service public de la diffusion du droit.
- www.projetdeterritoire.com : site de l'association Entreprises, territoires et développement.
- www.safer.fr : site de la Société d'aménagement foncier et d'établissement rural.
- www.urbanisme.equipement.gouv.fr : site du ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer.