



SAISINE DE L'EXECUTIF

« La maîtrise du foncier en Bourgogne »

SYNTHESE DE L'AVIS

présenté par

Brigitte JOUROT et Eric TAUFFLIEB

Membres de la Commission n° 1

« *Aménagement des territoires, agriculture* »

Chargé d'études CESR

Christophe LEFEVRE

SEANCE PLENIERE DU 26 OCTOBRE 2005

Le foncier est un patrimoine 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. L'un des plus sensibles concerne la spéculation foncière. Ainsi, la hausse du prix des terrains à bâtir est-elle estimée à 40 % pour la période comprise entre 1999 et 2004. 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 %¹ ».

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.

Cette croissance urbaine déborde vers les espaces agricoles : en France, entre 1992 et 2003, ceux-ci ont diminué de 76.000 hectares par an. L'espace artificialisé bourguignon aurait progressé de 8 % au cours des quinze dernières années.

Les leviers de l'intervention publique foncière

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.

A côté des documents d'urbanisme (schéma de cohérence territoriale (SCOT), plan local d'urbanisme (PLU), programme local de l'habitat (PLH)), qui permettent de définir l'occupation et l'utilisation du sol et de proposer un cadre d'action pour tous les acteurs impliqués dans le développement et l'aménagement du territoire, existe nombre d'outils d'intervention foncière. Certains d'entre eux 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 de mettre en place d'importants projets d'aménagement, soit d'agir à des échelles plus individuelles.

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). 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.

Les outils contractuels

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 volet foncier du contrat d'agglomération se définit comme un chapitre particulier

¹ **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.

consacré plus spécifiquement à la description des maîtrises d'ouvrage, des moyens techniques et financiers mobilisés pour une intervention foncière.

Les principaux opérateurs fonciers au service des collectivités locales

Les opérateurs fonciers interviennent sur les marchés des terrains à la fois comme acheteurs et comme vendeurs. Ils constituent un ensemble hétérogène d'organismes, tant par la nature de leurs missions, que par les statuts qu'ils ont : les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), mises en place dans le but d'intervenir sur le marché foncier agricole, en faisant l'acquisition amiable de terres ou de bâtiments ; les sociétés d'économie mixte (SEM) d'aménagement, qui offrent des réponses efficaces au portage pré-opérationnel ; les établissements publics fonciers (EPF) locaux et d'Etat, 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...

L'observation foncière

L'observation foncière permet de surveiller l'évolution du marché et d'anticiper les tensions qui peuvent l'affecter. Or, comme le note le rapport du Sénat déjà cité, il est difficile de dresser un tableau statistique de l'évolution des marchés fonciers, faute de source fiable et homogène. Il existe pourtant une base de données tenue à jour par les notaires, qu'utilisent certaines collectivités. Son coût d'utilisation est toutefois élevé.

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.

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 problématique foncière en Bourgogne

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 pour cette saisine, même s'il ne propose que des tendances, montre néanmoins 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 modeste de transactions (moins de quatre transactions pour 100 km² 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 17^{ème} 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 (18^{ème} 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 constituent 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, « la possession par un ménage de sa résidence principale est un puissant bouclier contre la pauvreté² ».

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.

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. Une politique d'acquisition de réserves foncières doit par conséquent 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, 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, dans son organisation et dans sa composition, du réseau d'information économique et sociale (RIES).

² *Ibidem.*

Le RIFER devrait réunir l'ensemble des acteurs du foncier. Par ailleurs, de même que le RIES, dont l'action repose sur l'INSEE Bourgogne, le RIFER pourrait s'appuyer sur 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. 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.

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 conduite 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, 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. La loi prévoit deux structures : l'EPF local et l'EPF d'État.

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. 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 conseils généraux, en vue d'inciter à la création d'EPF locaux là où de telles structures se justifient.

Recommandations d'ordre général

Les compétences des Régions en matière foncière étant pour l'heure réduites, nous souhaitons interpellier 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 logements 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.