

FAUT-IL CONSOMMER DU FONCIER POUR PERMETTRE LE DÉVELOPPEMENT URBAIN ? RÉCIT DE LA CONSOMMATION FONCIÈRE

310

DÉCEMBRE 2020



FONCIER



En 2000, la Loi SRU affirmait le principe d'une gestion économe de la ressource foncière, qui, en luttant contre l'étalement urbain, visait la limitation de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers ainsi que le renforcement des capacités de densification et de mutation des espaces bâtis.

Depuis, les lois successives ont conforté ce principe à travers les documents de planification à différentes échelles (PLUi, SCoT, SRADDET).

L'analyse de la consommation foncière dans le Bas-Rhin indique que la tendance récente est orientée à la baisse, notamment en extension de l'enveloppe urbaine au profit du tissu urbain constitué, tant pour l'habitat que pour l'activité.

Intuitivement, il est attendu que la consommation foncière soit une réponse à la croissance démographique, ainsi qu'à celle des emplois et du parc de logements. Or, les liens sont plus complexes, car consommation

foncière ne rime pas forcément avec augmentation des emplois ou de la population.

L'objectif de préservation de la ressource foncière questionne l'usage que l'on en fait. Quels sont les moteurs de la consommation foncière ? Existe-t-il encore des marges d'amélioration de l'efficacité de la consommation foncière ?

Vers une diminution durable de la consommation foncière ?

Une réduction d'un quart de la consommation foncière

La consommation foncière annuelle moyenne totale dans le Bas-Rhin est passée de 251 hectares à 190 hectares soit une diminution de 25 % entre les périodes 2007-2012 et 2013-2018.

La consommation foncière analysée ici s'articule en deux vocations : résidentielle (logements) et économique (activités), à l'exclusion de celle dédiée aux équipements et aux infrastructures lourdes (ligne à grande vitesse par exemple), non prise en compte dans le fichier source. Le recul de la consommation foncière entre les deux périodes est principalement le fait de l'activité, qui a été divisée par deux tandis que la vocation résidentielle enregistre une diminution de 10 %.

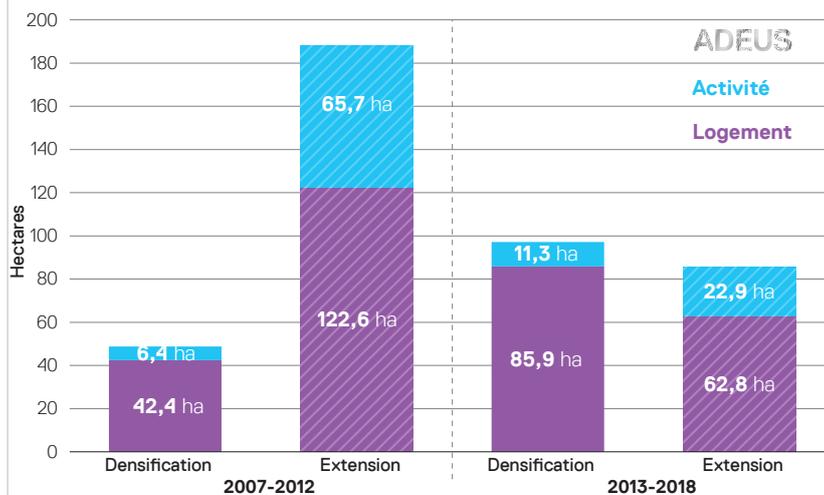
Si ces résultats sont encourageants sur le plan de la gestion économe de la ressource foncière, plusieurs hypothèses pourraient les expliquer : Le recul de l'activité économique, une moindre confiance des entrepreneurs en l'avenir, l'absence d'ouverture à l'urbanisation, l'optimisation des zones d'activités économiques (ZAE), la suspension de certains projets de création de ZAE. Les explications sont sans doute à rechercher dans la conjonction de plusieurs de ces facteurs.

Une modification des modes de consommation foncière

Quelle que soit sa vocation, la consommation foncière s'opère soit en extension de l'enveloppe urbaine, soit au sein du tissu urbain constitué (densification). Deux tendances ont été observées entre 2007-2012 et 2013-2018 :

- La consommation foncière à vocation résidentielle a plus que doublé en densification et a été divisée par deux en extension ;
- La consommation foncière à vocation économique se fait principalement en extension. Cependant, les surfaces consommées en extension ont été divisées par trois et celles consommées en densification multipliées par deux.

CONSOMMATION ANNUELLE MOYENNE SELON LA VOCATION ET LA PÉRIODE DANS LE BAS-RHIN



Source : DGFIP - MAJIC

SOURCE, DONNÉES, MÉTHODE ET DÉFINITIONS

La source : le fichier MAJIC (mise à jour des informations cadastrales), de la Direction générale des finances publiques.

Les données : seules sont prises en compte, chaque année, les unités foncières (UF) qui connaissent une modification de leur état entre l'année n-1 et l'année n.

La consommation foncière totale est supérieure à la somme des vocations résidentielle et économique.

Enveloppe urbaine : ensemble des unités foncières (UF) bâties à une date de référence.

Extension : constructions réalisées en dehors de l'enveloppe urbaine.

Densification : constructions réalisées au sein de l'enveloppe urbaine sur des unités foncières non bâties (comblement de dents creuses).

Mutation : logements produits sans générer de consommation foncière (aménagement de combles, construction en fond de jardin, démolition-reconstruction, construction sur friches industrielles, etc.).



Quels futurs possibles ?

Le confinement lié à la pandémie de Covid-19 a mis en lumière les situations de mal-logement qui préexistaient, et révélé pour certaines catégories de ménages des souhaits de quitter les agglomérations. Si ce besoin se confirmait, cela pourrait-il aboutir à une augmentation de la consommation foncière à vocation résidentielle en extension et peu dense ?

Par ailleurs, cela préfigure-t-il la fin des grandes emprises commerciales ou du développement de ZAE en périphérie pour privilégier le tissu existant, en reconversion de friches par exemple ?

La consommation foncière en extension est limitée

Les enveloppes urbaines ont été définies en 2013, afin de comptabiliser le foncier consommé en extension ou au sein du tissu urbain constitué. Elles représentent 11 % de la superficie du Bas-Rhin, avec d'importants écarts entre les valeurs extrêmes, entre

certains territoires, comme par exemple Grandfontaine (dont 0,9 % du ban communal est urbanisé) et les grandes communes urbaines de l'Eurométropole de Strasbourg (de 70 % à 86 %), ce qui indique que les superficies des bans communaux et les superficies des enveloppes urbaines sont très faiblement corrélées.

Toutefois, les surfaces du foncier consommé en extension entre 2013 et 2018 représentent 1 % de l'enveloppe urbaine bas-rhinoise, soit 534 hectares au total en six ans (au regard de plusieurs siècles d'urbanisation).

Ce constat appelle plusieurs observations :

- Sur les 514 communes bas-rhinoises, 92 % ont consommé du foncier en extension depuis 2013 ;
- Certaines ont consommé une surface importante en extension, qui représente une faible part de leur enveloppe urbaine ;
- A l'inverse, d'autres ont consommé de faibles superficies en extension, qui représentent néanmoins une proportion importante de leur enveloppe urbaine.

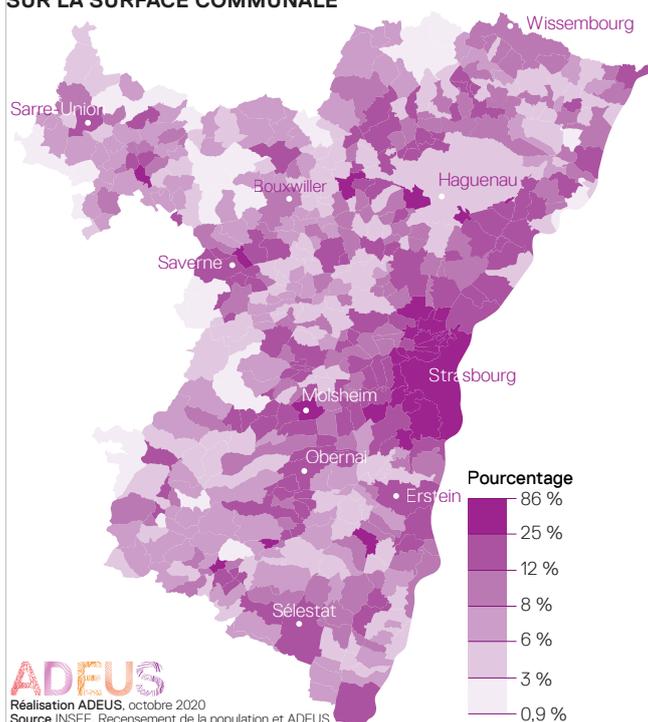
Le logement : principal facteur de consommation foncière

La vocation résidentielle est la plus gourmande en foncier, avec 70 % des surfaces consommées au cours de la période 2007-2012 et 81 % entre 2013 et 2018 à l'échelle départementale. Dans le Bas-Rhin, neuf communes sur dix ont consacré au moins 50 % de leur consommation foncière au logement.

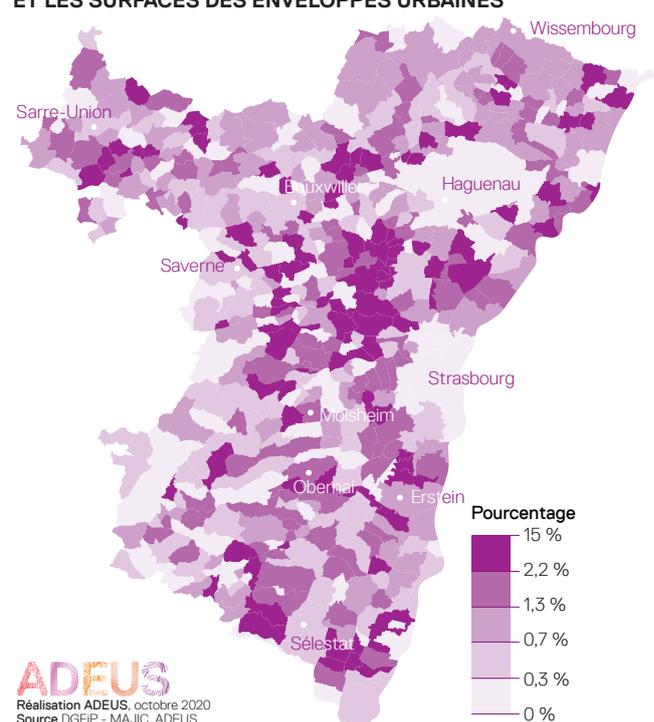
Néanmoins, une rupture importante est intervenue entre les deux périodes, puisque durant la première période, 74 % des surfaces à vocation résidentielle étaient consommées en extension, et 42 % au cours de la seconde période, dans un contexte de diminution globale de la consommation foncière.

L'analyse des consommations foncières indique un mouvement d'intensification de la production de logements par renouvellement de l'existant et par l'intensification du tissu urbain. À l'avenir, ce gisement sera-t-il suffisant pour assurer le développement de l'habitat sans consommer de foncier ?

PART DE L'ENVELOPPE URBAINE SUR LA SURFACE COMMUNALE



RAPPORT ENTRE LES SURFACES DES EXTENSIONS ET LES SURFACES DES ENVELOPPES URBAINES



Un phénomène généralisé à l'ensemble du territoire

Toutes les communes continuent de s'urbaniser

La distribution spatiale de la consommation foncière entre 2007 et 2018 indique que les communes de la plaine rhénane poursuivent davantage leur urbanisation que celles situées en fond de vallées ou en montagne. Elle indique également les logiques d'axes, dans les communes implantées le long des principales voies de circulation (route et train), dans un système radial depuis et vers Strasbourg.

Entre 2007-2012 et 2013-2018, 58 % des communes ont diminué leur

consommation foncière, dont quelques-unes ont artificialisé en moyenne trois hectares de moins par an entre les deux périodes. A l'opposé, 42 % des communes ont augmenté leur consommation foncière, dont trois ont accru leur consommation d'un peu plus d'un hectare supplémentaire par an entre 2013 et 2018 par rapport à la période 2007-2012, soit l'équivalent d'autant de terrains de football.

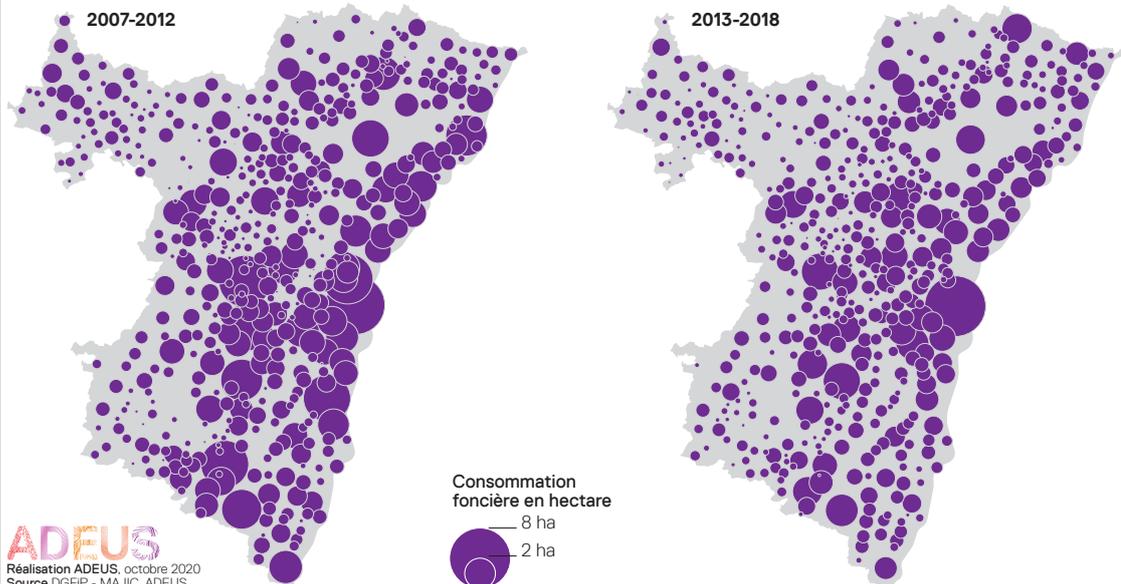
Toutefois, les « économies » de foncier réalisées semblent compenser largement la poursuite de l'urbanisation, puisqu'en moyenne 61 hectares par an n'ont pas été consommés entre les deux périodes.

Des communes aux dynamiques démographiques disparates

Dans l'ensemble du Bas-Rhin, la population a augmenté entre les années 2007, 2012 et 2017. Cette réalité masque cependant d'importantes nuances entre les communes. En effet, certaines ont toujours gagné de la population durant les périodes intercensitaires, d'autres en ont toujours perdu. Entre ces deux extrêmes, si quelques communes ont d'abord gagné de nouveaux habitants avant d'en perdre, d'autres ont emprunté le chemin inverse.

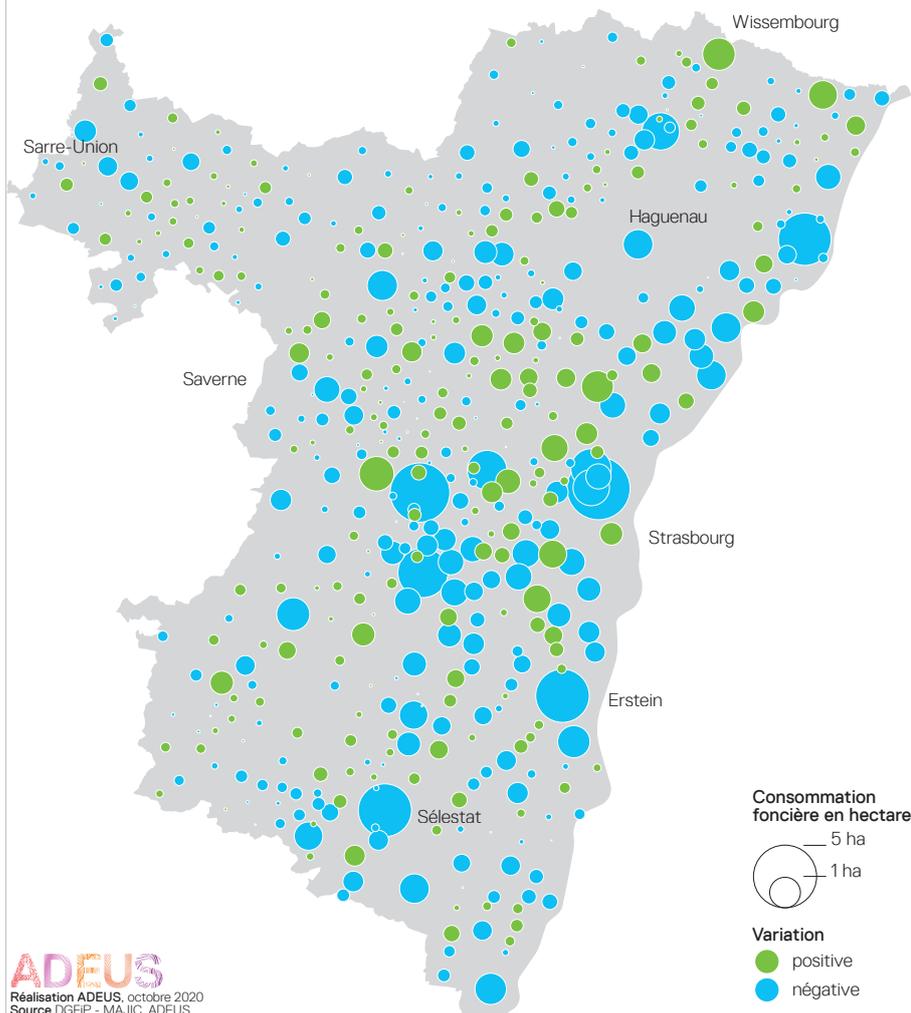


CONSOMMATION FONCIÈRE ANNUELLE MOYENNE



ADEUS
Réalisation ADEUS, octobre 2020
Source DGFiP - MAJIC, ADEUS

SOLDE DE LA CONSOMMATION FONCIÈRE ENTRE 2007-2012 ET 2013-2018



ADEUS
Réalisation ADEUS, octobre 2020
Source DGFiP - MAJIC, ADEUS



Les déterminants de la consommation foncière et leur efficacité

A la question : « Les évolutions démographiques sont-elles un facteur de consommation foncière ? », il est difficile d'apporter une réponse claire et sans équivoque, au motif que :

- Les 293 communes qui ont gagné de la population entre les recensements de 2012 et de 2017 se répartissent à parts égales entre celles qui ont consommé davantage de foncier au cours de la période 2013-2018 que durant la période 2007-2012 et celles qui en ont consommé moins ;
- Parmi les 210 communes dont la population a diminué entre les recensements de 2012 et de 2017, 77 ont augmenté leur consommation foncière ;
- Les 11 dernières communes dont la population a stagné ont aussi augmenté leur consommation foncière à vocation résidentielle, pour la moitié d'entre elles.

La complexité des facteurs démographiques

La réponse à la question est très complexe, car de nombreux facteurs entrent en jeu et peuvent aussi bien se cumuler que s'annuler :

- Les logements vacants, et ponctuellement les résidences secondaires, peuvent être à nouveau occupés de façon permanente, ce qui permet d'accueillir de la population supplémentaire, dans des logements existants, donc sans générer de consommation foncière ;
- Les logements créés dans des volumes existants (cours de fermes, combles), permettent d'accueillir de la population supplémentaire, sans consommer de foncier. Ce mode de création de logements fait partie de ce qui est dénombré parmi les « mutations », et est passé en moyenne de 47 % à 59 % dans le Bas-Rhin entre les deux périodes ;
- Les logements devenus trop grands pour une personne âgée seule permettent, à son départ, d'accueillir un nombre plus important d'habitants, sans consommer de foncier ;
- Les démolitions-reconstructions permettent de créer davantage de logements (immeuble à la

place d'une maison, reconversions de friches, etc.), et d'accueillir davantage d'habitants qu'auparavant ;

- Les naissances au sein d'un ménage permettent d'augmenter la population, sans consommer de foncier ;
- Enfin, l'arrivée de nouveaux habitants peut aussi nécessiter l'extension de l'enveloppe urbaine et donc consommer du foncier.

Structure économique et consommation foncière : un lien hypothétique

Les liens entre l'évolution du nombre d'emplois recensés en 2012 et 2017, l'évolution du nombre d'entreprises et d'établissements d'une part, et la variation de la consommation foncière à vocation économique d'autre part, sont tout aussi complexes.

Les communes dont la consommation foncière à vocation économique a augmenté se partagent en parts égales entre celles dont les emplois ont augmenté et celles où ils ont diminué.

Sur le temps long, les entreprises, les établissements ainsi que les emplois ont effectivement augmenté dans le département, mais la consommation foncière à vocation économique a diminué entre 2007 et 2018. Les facteurs économiques susceptibles d'expliquer ces variations se déclinent ainsi :

- La crise financière et économique de fin 2008 a eu un impact fort sur les activités et les entreprises. Les territoires ont mis une dizaine d'années à retrouver un niveau de développement économique sensiblement comparable à celui d'avant-crise et des projets d'implantation ont pu être différés ou annulés ;
- La transformation de l'activité économique locale, par le développement du secteur présentiel et la tertiarisation des activités aux dépens du secteur productif, nécessite moins de foncier, notamment en ZA ;

- L'augmentation des emplois s'explique aussi par le développement des entreprises individuelles (indépendants, auto-entrepreneurs, etc.) qui ne nécessitent pas davantage de foncier économique ;
- Les disponibilités foncières encore présentes dans les ZAE, les réserves foncières des établissements ou les marges d'optimisation de l'occupation en ZAE ont pu répondre aux besoins de développement à court terme.

Et le développement du parc de logements ?

La situation est similaire pour la question du lien entre la consommation foncière à vocation résidentielle et l'évolution du nombre de logements. Toutefois, neuf communes bas-rhinoises sur dix ont vu leur parc de logements augmenter entre 2012 et 2017.

- Parmi les communes dont le parc de logements a augmenté, 53 % ont diminué leur consommation foncière ;
- Parmi celles dont le nombre de logements a diminué, le tiers des communes a tout de même augmenté sa consommation foncière à vocation résidentielle.

Il n'y a pas de corrélation entre la consommation foncière et les moteurs du développement urbain (évolutions démographiques, des emplois et du parc de logements). La nuance tient davantage dans l'efficacité de la consommation foncière.

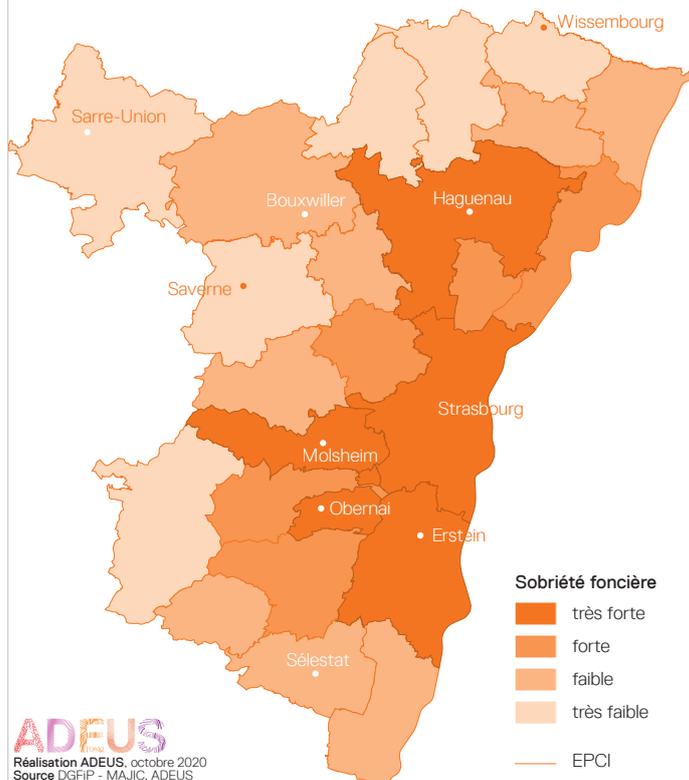
Quelle sobriété en matière de consommation foncière ?

Entre 2007 et 2012, un ménage supplémentaire correspondait en moyenne à 513 m² de foncier consommé à vocation résidentielle. Entre 2012 et 2017, 325 m² sont consommés en moyenne par ménage supplémentaire dans le territoire du Bas-Rhin.

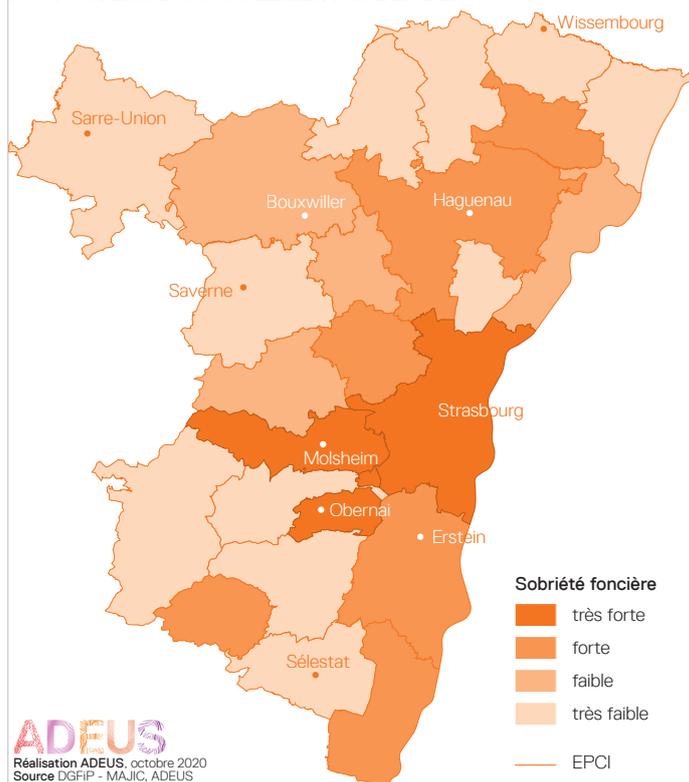
Entre 2007 et 2012, 17 EPCI sur 24 gagnaient des emplois, et chaque emploi supplémentaire consommait 469 m². Entre 2012 et 2017, 13 EPCI sur 24 ont gagné des emplois et la moyenne de la consommation foncière à vocation économique s'élevait à 195 m² par emploi supplémentaire.

Le territoire du Bas-Rhin semble ainsi engagé dans une trajectoire de sobriété foncière, puisque les surfaces agricoles naturelles est forestières prélevées pour un ménage ou pour un emploi supplémentaire sont de moins en moins importantes.

SOBRIÉTÉ DE LA CONSOMMATION FONCIÈRE POUR UN MÉNAGE SUPPLÉMENTAIRE 2012-2017



SOBRIÉTÉ DE LA CONSOMMATION FONCIÈRE POUR UN EMPLOI SUPPLÉMENTAIRE 2012-2017



Conclusion et enjeux

La consommation foncière dans le Bas-Rhin est en net recul depuis 2007. Le mode de consommation a fortement évolué, puisqu'il se réalise désormais davantage au sein de l'enveloppe urbaine, qu'en extension. La vocation résidentielle demeure le principal moteur de la consommation foncière, loin devant la vocation économique. Le recentrage de la production de logements neufs dans la métropole, avec une plus grande efficacité de la consommation foncière, explique en partie ces évolutions.

Dans un contexte de nécessaire adaptation des territoires à l'urgence climatique et de préservation de la ressource foncière visant à limiter l'étalement urbain, la diminution de la consommation foncière dans le Bas-Rhin apparaît comme un phénomène encourageant. Elle s'inscrit dans l'esprit du SRADDET du Grand Est qui vise à réduire de moitié la consommation foncière à l'horizon 2030, puis de 75 % à l'horizon 2050.

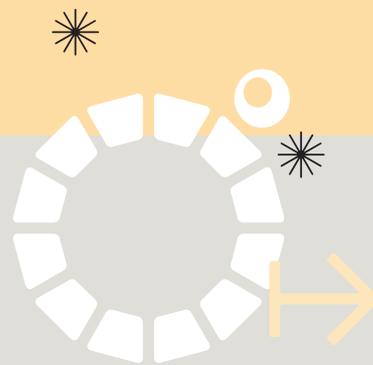
La tendance à la diminution de la consommation foncière semble être appelée à s'inscrire durablement dans les trajectoires de développement des territoires. Mais il ne s'agit là que d'un premier pas, car encore faut-il que cette consommation foncière soit plus performante, c'est-à-dire que les superficies prélevées sur les espaces naturels, agricoles et forestiers permettent d'accueillir plus d'habitants, de logements et d'emplois que par le passé. Cela pose plusieurs questions, telles que la densification et son acceptation sociale, la préservation d'espaces de respiration en milieu urbain, la lutte contre les îlots de chaleur, ou encore les conséquences de choix d'aménagements et de développement sur les territoires environnants. Dit autrement, à volume sensiblement constant de logements neufs dans le Bas-Rhin, comment pourront-ils se répartir si un territoire choisit d'en augmenter ou d'en diminuer la production ?

La pandémie à laquelle nous faisons actuellement collectivement face a aussi donné à certains ménages des velléités d'adopter un mode de vie plus périurbain ou « campagnard », leur permettant de disposer d'un logement éventuellement plus grand, et surtout doté d'un accès direct à un espace extérieur. Ces besoins nouveaux, potentiellement renforcés avec l'amplification du télétravail, sont susceptibles d'avoir des conséquences sur la consommation foncière à venir.

Tous ces défis imposent dès à présent une réflexion renouvelée sur le mode d'aménagement des territoires, en prenant en compte les besoins de nature en ville, tout en poursuivant les efforts en termes de réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

Pour aller plus loin :

- [Milieux naturels : aubaine ou fardeau ? Ouvrons le débat !](#)
Les notes de l'ADEUS n°300, octobre 2020
- [Zéro artificialisation nette, une équation complexe pour les politiques publiques](#)
Avis de la FNAU n°9, Juin 2020
- [Les paradoxes d'un urbanisme résilient : faire mieux avec moins, une équation complexe](#)
Les notes de l'ADEUS n°295, juin 2020
- [Tableaux de bord foncier des SCoT et PETR du Bas-Rhin](#)
Les notes de l'ADEUS n°283-289, décembre 2019
- [PLUi du Pays Rhénan : un corridor naturel, urbain et de mobilités au cœur de la plaine du Rhin](#)
Les notes de l'ADEUS n°302, juillet 2020
- [Développement économique et enjeux réglementaires : focale sur les zones d'activités](#)
Les notes de l'ADEUS n°277, juin 2019
- Décorrélation entre la consommation foncière et les moteurs du développement urbain.
Travaux 7Est pour la Région Grand-Est, à paraître
- Observatoire des espaces d'activités économiques :
Bilan 2019/2020 (méthodes, premiers résultats et démarches exploratoires), à paraître



L'Agence
de Développement
et d'Urbanisme
de l'Agglomération
Strasbourgeoise

Directrice de publication : **Anne Pons, Directrice générale de l'ADEUS**
Équipe projet : **Luca Chiarizia (Chef de projet), Vincent Flickinger, Pierre-Olivier Peccoz, Pierre de Cadenet, Stéphane Hamm, Brice Van Haaren, Christelle Fierling-Knoery, Camille Muller, Hyacinthe Blaise**
PTP 2020 - N° projet : **1.2.3.5** - Mise en page : **Jean Isenmann**
Photos : **Anne-Laure Carré et Jean Isenmann**
© ADEUS - Numéro ISSN 2109-0149
Notes et actualités de l'urbanisme sont consultables sur le site de l'ADEUS www.adeus.org