LES NOTES DE L'ADEUS

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

LA CONSOMMATION FONCIÈRE DANS LE BAS-RHIN ENTRE 2003 ET 2014

242

JUIN 2017

FONCIER

La maîtrise et la régulation de la consommation foncière restent un des enjeux majeurs des politiques publiques, face notamment aux constats réalisés sur les niveaux de consommation de terres agricoles, naturelles et forestières depuis notamment les années 70, et ce quels que soient les périmètres considérés.

Cette nouvelle livraison de l'analyse de la consommation foncière dans le Bas-Rhin permet d'illustrer, chiffres à l'appui, que la consommation foncière continue de baisser. Par rapport à la période 2007-2012, la consommation moyenne annuelle pour les années 2013-2014 diminue de 13 %, soit 32 hectares.

Cette baisse conséquente s'explique avant tout par la diminution de la consommation liée à la construction de locaux d'activités, et ce tout particulièrement dans le SCOTERS.

La singularité la plus marquante de cette dernière période analysée est la légère baisse de la consommation liée à la construction de logements, dans un contexte d'accroissement de la production en nombre d'unités.

Cette particularité s'explique à la fois par une diminution de la consommation foncière moyenne tous segments de l'offre de logements confondus, ainsi que par un accroissement inédit de la part du logement collectif dans l'ensemble de la construction neuve.

Photo : Lotissement séparé par la route D7 et le Bachgraben, Hochfelden

Les grandes tendances

Une poursuite de la diminution de la consommation foncière annuelle

Entre 2003 et 2014, la consommation foncière annuelle moyenne dans le Bas-Rhin s'inscrit dans un mouvement de baisse continue depuis les évaluations faites pour la période 2003-2006. Entre ces deux périodes, la consommation des terres non bâties a diminué de 60 ha annuels, soit une diminution de l'ordre de 22 %.

Entre les périodes 2003-2006 et 2007-2012, la baisse de la consommation foncière annuelle était avant tout liée à une diminution en matière d'habitat. En revanche, la période 2013-2014 est marquée par un recul sensible de la consommation annuelle pour de l'activité, avec une baisse de 35 %.

Entre Nord et Sud, les SCoT marquent leurs différences

Cette moyenne départementale masque des différences qui peuvent être sensibles entre les différents SCoT, même si le constat général reste celui d'une diminution de la consommation foncière annuelle pour l'ensemble des SCoT.

La consommation liée à l'activité reste stable ou augmente dans les SCoT du nord du département, alors que ceux du centre et du sud du Bas-Rhin connaissent une diminution de la consommation, particulièrement marquée pour le SCOTERS.

Sur le champ de la consommation liée à l'habitat, le SCOTERS est le seul SCoT du Bas-Rhin pour lequel on note une augmentation, qui plus est très sensible.

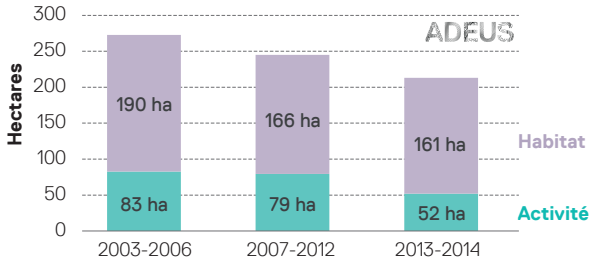
Eurométropole et reste du Bas-Rhin foncièrement complémentaires ?

La prise en compte des niveaux de polarité permet de compléter la vision territoriale offerte par les SCoT.

À l'échelle du Bas-Rhin, en matière de consommation foncière pour l'activité, des logiques de complémentarités semblent particulièrement se jouer entre les communes de l'Eurométropole, d'une part, et les polarités secondaires du département, d'autre part. En ce qui concerne l'habitat, cette complémentarité semble se jouer plus largement sur le reste du département, à l'exclusion des villages qui, en apparence, semblent moins impactés. Néanmoins, compte tenu des niveaux antérieurs de production de logements et de la consommation foncière associée, c'est bien pour les villages que cette complémentarité s'exprime le plus fortement.

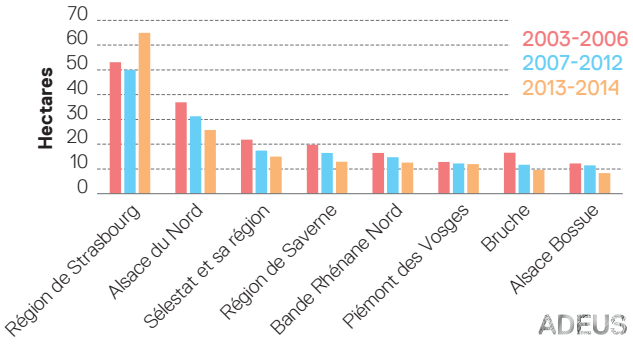
ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION FONCIÈRE ANNUELLE MOYENNE DANS LE BAS-RHIN ENTRE 2003 ET 2014

Source : Direction Générale des Finances Publiques – Cadastre : mise à jour 2015



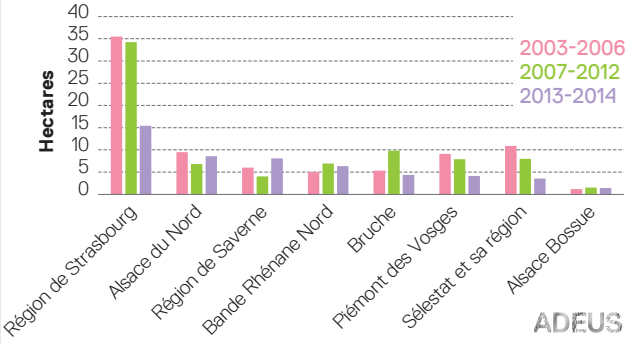
ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION FONCIÈRE LIÉE À L'HABITAT PAR SCOT ENTRE 2003 ET 2014

Source : Direction Générale des Finances Publiques – Cadastre : mise à jour 2015



ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION FONCIÈRE LIÉE À L'ACTIVITÉ PAR SCOT ENTRE 2003 ET 2014

Source : Direction Générale des Finances Publiques – Cadastre : mise à jour 2015



VARIATION DES NIVEAUX DE CONSOMMATION ANNUELLE ENTRE L'EUROMÉTROPOLE ET LES DIFFÉRENTS NIVEAUX DE POLARITÉ DU RESTE DU DÉPARTEMENT ENTRE 2003-2006 ET 2013-2014

Source : Direction Générale des Finances Publiques – Cadastre : mise à jour 2015

	Eurométropole	Reste du Bas-Rhin				
		Centralités principales	Centralités secondaires	Autres centralités	Villages	Total
Activité	-64 %	11 %	83 %	4 %	6 %	27 %
Habitat	96 %	-16 %	-9 %	-21 %	-5 %	-10 %

Performances de l'usage du foncier : quelles évolutions ?

Le phénomène singulier de la dernière période observée, outre la baisse sensible de la consommation pour l'activité, est lié à un accroissement de la production de logements dans un contexte de légère diminution de la consommation foncière liée à l'habitat, générant mécaniquement un accroissement des densités produites.

Ce paradoxe s'explique par deux phénomènes concomitants se renforçant mutuellement :

- une diminution tendancielle de la consommation foncière moyenne, tous segments de l'offre de logements confondus ;
- un accroissement inédit de la part du logement collectif dans l'ensemble de la construction neuve.

Hausse ininterrompue et quasi généralisée des densités produites

Depuis 2003, la productivité du foncier est croissante, avec une augmentation de la densité qui semble s'accélérer sur la période 2013-2014.

Sur l'ensemble de la période, la hausse de la densité produite annuellement atteint 67 % à l'échelle de l'ensemble du département, en passant de 15,6 à 26 logements par hectare, et s'échelonne entre 4 % pour le SCoT du Piémont des Vosges (14,1 à 14,6 log/ha) et 103 % pour le SCOTERS (20,9 à 42,3 log/ha).

L'augmentation touche certains niveaux de polarités plus que d'autres, mais à l'échelle bas-rhinoise, tous gagnent en densité et le constat est le même pour les différents SCoT.

Une diminution de la taille des terrains, tous types de logements confondus

Les différents types de logements ont connu une diminution de la surface moyenne consommée par logement de 13 % à 24 % entre 2003-2006 et 2013-2014.

Bien que la réduction de taille des terrains de maisons individuelles ne soit pas la plus importante, c'est bien cette réduction qui contribue le plus fortement à la modération des surfaces consommées.

DENSITÉS 2014 ET ÉVOLUTIONS PAR RAPPORT À 2003-2006 EN FONCTION DES SCOT ET DE L'ARMATURE URBAINE INTERSCOT

Source : Direction Générale des Finances Publiques – Cadastre : mise à jour 2015

SCoT	Centralités principales	Centralités secondaires	Autres centralités	Villages	Ensemble
Alsace Bossue		10.0		9.8	9.8
Alsace du Nord	28.0	13.3	12.4	12.1	15.3
Bande Rhénane Nord		19.5	16.0	10.8	15.7
Bruche	22.5	22.4	13.8	13.4	16.1
Sélestat et sa région	26.1	13.0	16.0	13.2	17.2
Piémont des Vosges	22.7	15.5	12.7	12.0	14.7
Région de Saverne	14.2	17.5	14.9	13.0	14.2
Région de Strasbourg	89.5	26.0	31.1	16.9	42.3
Bas-Rhin	62.5	19.8	22.4	13.6	26.0

19,5 densité 2014

Variation 2006-2014 des niveaux de densité

- > 25 %
- 5 à 25 %
- -5 à 5 %
- -25 à -5 %
- < -25 %

ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION FONCIÈRE MOYENNE PAR LOGEMENT, EN FONCTION DU TYPE DE LOGEMENT

Source : Direction Générale des Finances Publiques – Cadastre : mise à jour 2015

		2003-2006	2013-2014	Variation
Individuel		9,9 ares	8,1 ares	-19 %
Collectif	Petit (2-10 log.)	3,9 ares	3,0 ares	-24 %
	Moyen (11-50 log.)	1,7 are	1,5 are	-13 %
	Grand (sup 50 log.)	0,9 are	0,7 are	-20 %

Le graphique ci-contre simule, pour un nombre équivalent de logements, les économies de foncier uniquement liées à la réduction des surfaces moyennes par type de logements.

La diminution de la consommation foncière globale directement imputable à la seule diminution de la taille des terrains représente ainsi 50 hectares, dont les 4/5èmes sont directement liés à la diminution de la taille des terrains des maisons individuelles.

Une diminution de la taille des terrains de maisons individuelles générale, mais inégale

Sur l'ensemble du territoire bas-rhinois, les réductions de la taille moyenne des terrains sont variables. Les réductions les plus importantes se retrouvent dans le SCOTERS et le SCoT du Piémont des Vosges avec des niveaux avoisinant 25 %, les diminutions les plus faibles se retrouvant dans les secteurs de l'Alsace du Nord et de l'Alsace Bossue.

Au-delà de la baisse tendancielle de la taille des terrains construits pour le logement, la façon dont la construction s'est orientée du point de vue des types de logements produits tient un rôle également central dans le processus général de modération de la consommation foncière.

Une diminution sans précédent de la contribution de l'individuel à la construction de logements

Le lien entre densité et type de logements produits apparaît clairement, avec une diminution de la part du logement individuel qui accompagne l'augmentation des densités produites.

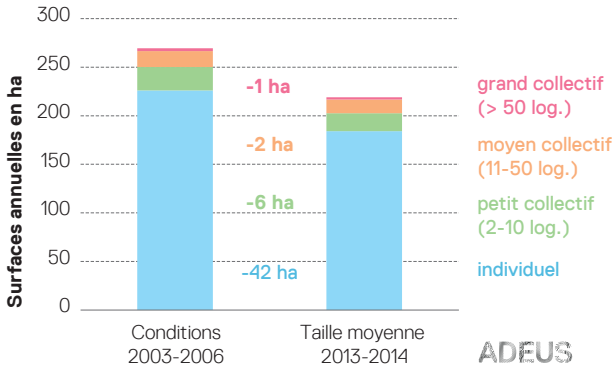
Depuis 2003, l'accroissement important de la construction de logements collectifs, surtout sur le segment du grand collectif (+ 254 %) et du moyen collectif (+ 103 %), contribue également de manière importante à l'accroissement des densités.

Les évolutions observées laissent l'impression que l'accroissement récent, sans précédent, de la production de logements collectifs, surtout dans l'agglomération strasbourgeoise, a profondément restructuré la production de logements individuels sur l'ensemble du territoire.

Il est néanmoins difficile et sans doute hâtif d'établir un lien formel entre la diminution de la construction de logements individuels et l'accroissement de la production de logements collectifs, parce qu'ils ne répondent pas à la même demande.

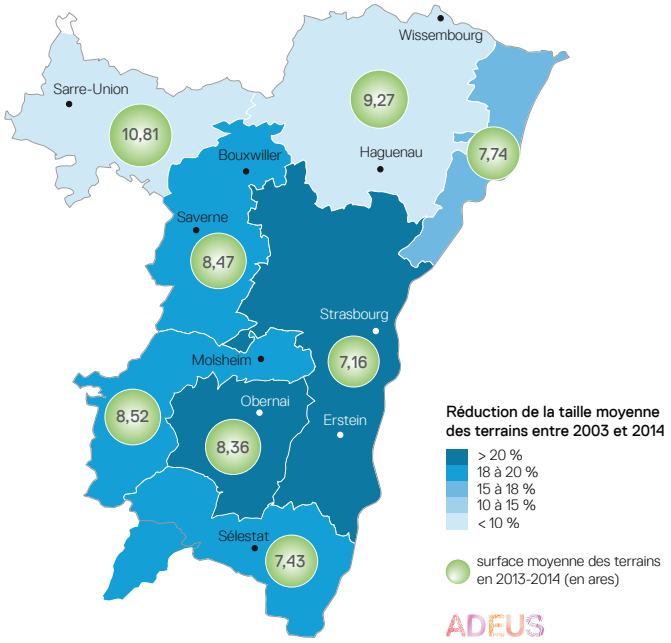
INCIDENCE DE LA RÉDUCTION DE LA TAILLE MOYENNE CONSOMMÉE SUR LA CONSOMMATION ANNUELLE GLOBALE

Source : Direction Générale des Finances Publiques – Cadastre : mise à jour 2015



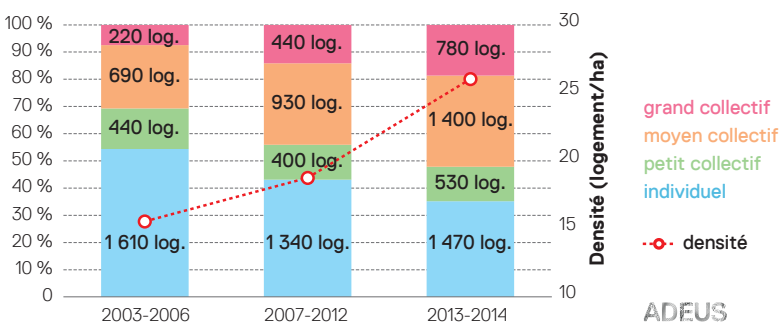
TAILLE MOYENNE DES TERRAINS DES MAISONS INDIVIDUELLES ET ÉVOLUTION ENTRE LA PÉRIODE 2003-2006 ET 2013-2014

Source : Direction Générale des Finances Publiques – Cadastre : mise à jour 2015
Réalisation ADEUS, décembre 2016



DENSITÉ ET RÉPARTITION DE LA PRODUCTION ANNUELLE DE LOGEMENTS SELON LE TYPE ENTRE 2003 ET 2014

Source : Direction Générale des Finances Publiques – Cadastre : mise à jour 2015



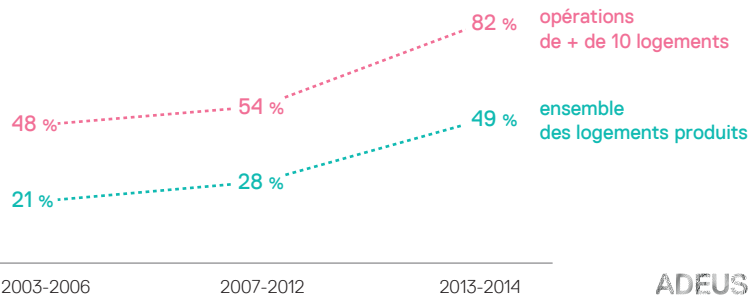
Le logement collectif métropolitain : unique source d'accroissement de la densité ?

Au tournant des années 2010, l'Eurométropole de Strasbourg (alors CUS) lance le quatrième PLH, avec une ambition marquée : accroître sensiblement la production sur son territoire. Parallèlement, l'évolution des zonages fiscaux issus des lois Scellier, puis Duflot, la tendance nationale à la réduction de la production de logements, conjointement au resserrement de la construction dans les agglomérations principales, s'additionnent pour restructurer profondément la géographie bas-rhinoise de la construction. Ainsi, alors que **pour la période 2003-2006 l'Eurométropole représentait 21 % de la construction neuve du département, cette part s'élève à 49 % pour 2013-2014**.

De fait, comme l'essentiel de la construction neuve se réalise au travers de programmes collectifs, la densité se trouve mécaniquement poussée vers le haut.

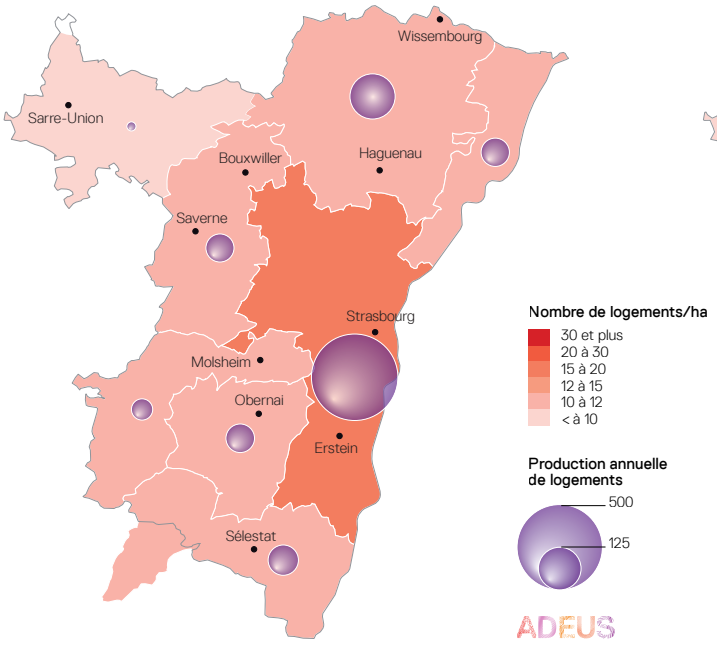
Les cartes font apparaître le lien étroit unissant logements collectifs et densité de logements sur les différents territoires et mettent en perspective la croissance très forte de la contribution du SCOTERS dans la production départementale de logements.

PART DE L'EUROMÉTROPOLE DANS LA CONSTRUCTION BAS-RHINOISE
Source : Direction Générale des Finances Publiques – Cadastre : mise à jour 2015

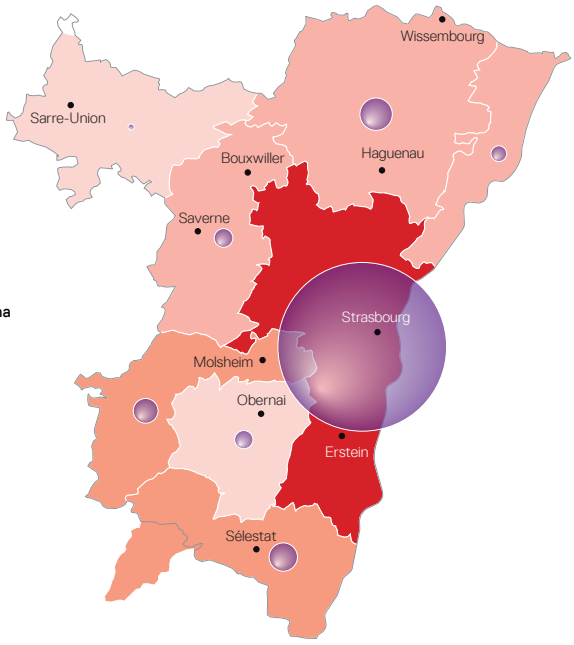


DENSITÉ ET NOMBRE ANNUEL DE LOGEMENTS COLLECTIFS PRODUITS
Source : Direction Générale des Finances Publiques – Cadastre : mise à jour 2015
Réalisation ADEUS, décembre 2016

ENTRE 2003 ET 2006



ENTRE 2013 ET 2014



Quelle est la contribution du logement collectif à la diminution de la consommation foncière ?

En appliquant la structuration de l'offre en fonction des types de logements de la période 2003-2006 au nombre de logements produits durant la période 2013-2014, la consommation annuelle moyenne atteindrait 219 ha, contre 161 ha en réalité. C'est donc un total de 58 ha qui reste dans le capital des espaces forestiers ou agricoles, grâce à la seule évolution de la structure de l'offre.

Au-delà des types de logements construits, structurellement plus économes en foncier, la consommation par type de logements a elle également évolué depuis que les données de mesure sont disponibles.

En résumé, collectif et modération : quelles parts réciproques ?

L'application à la production annuelle 2013-2014 de la structuration de la répartition des logements et de la consommation unitaire des logements de 2003-2006 révèle l'importance de la conjonction des deux facteurs, avec une réduction de l'ordre de 108 hectares pour 161 hectares de consommation réelle.

Entre les deux facteurs de réduction de la surface, bien que l'effet structure soit plus fort, les deux facteurs apparaissent avoir une incidence relativement proche.

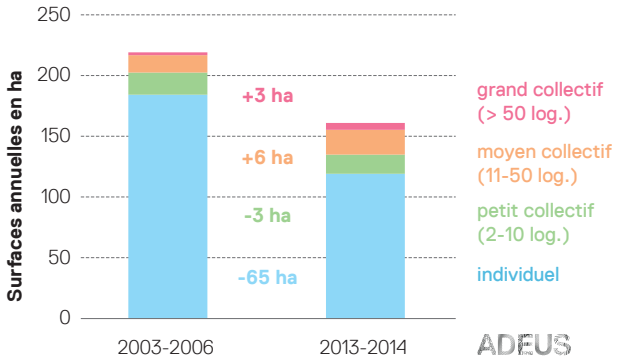
L'une des questions qui se pose dès lors est liée à la marge de manœuvre des collectivités sur ces deux sources.

La concentration de l'offre dans la métropole strasbourgeoise est un phénomène structurel émergent qui concerne une grande partie des principales agglomérations françaises. Ce mouvement, s'il peut être renforcé par les politiques locales, semble également fortement structuré par des mécanismes de marchés.

La réduction de la taille des terrains semble moins conjoncturelle et peut être accompagnée dans les documents d'urbanisme. Néanmoins, une action décisive des collectivités (communes, intercommunalités) nécessiterait sans doute une intervention sur le champ du foncier qui dépasse la seule réglementation.

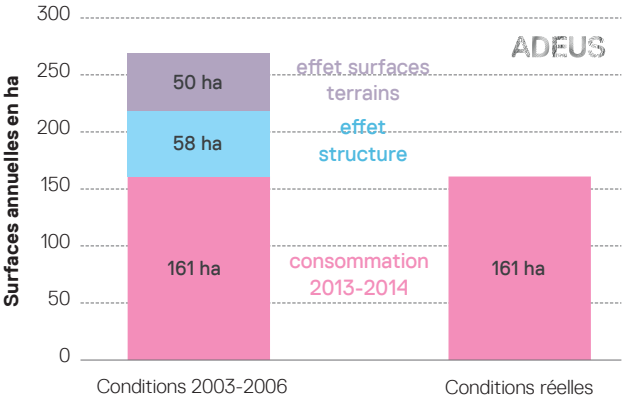
INCIDENCE DE L'ÉVOLUTION DE LA STRUCTURE DE L'OFFRE DE LOGEMENT SUR LA CONSOMMATION ANNUELLE GLOBALE ENTRE 2003 ET 2014

Source : Direction Générale des Finances Publiques – Cadastre : mise à jour 2015



EFFET CONJUGUÉ DE LA STRUCTURE ET DE LA RÉDUCTION DES SURFACES UNITAIRES SUR LA CONSOMMATION FONCIÈRE ANNUELLE GLOBALE

Source : Direction Générale des Finances Publiques – Cadastre : mise à jour 2015



Le foncier économique entre structure et conjoncture

Les sources de la baisse de la consommation de foncier économique

La principale évolution liée à la consommation foncière économique réside dans sa diminution sensible pour la période 2013-2014.

A l'instar des évolutions de la consommation foncière liée au logement, le foncier d'activité connaît une diminution de la consommation unitaire sur l'ensemble de la période 2003-2014.

Cette diminution unitaire, d'un peu plus de 20 %, peut être le fruit d'au moins deux facteurs, tous deux structurels : d'une part, la poursuite de la tertiarisation de l'économie et, d'autre part, une forme de rationalisation des acteurs économiques en lien avec l'évolution des coûts du foncier et de la construction.

Parallèlement, le nombre d'opérations d'aménagement a également connu une baisse de la même ampleur que les surfaces unitaires sur la même période. Cette évolution est peut-être plus contextuelle et en prise plus directe avec les dynamiques économiques en cours.

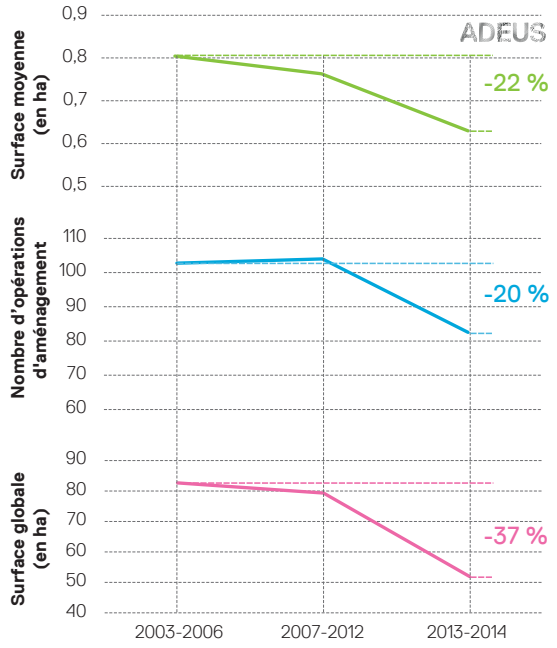
Un lien presque logique entre dynamique de création et consommation foncière

Comme pour le logement l'évolution des dynamiques de consommation n'est pas homogène selon le territoire concerné.

L'évolution des volumes de consommation foncière suit directement celle des dynamiques de création. On peut noter que cette relation reste malgré tout liée à l'absence d'opérations particulières, comme le montre le cas de la région de Saverne et celui de la Bande Rhénane Nord. Ces deux SCoT ont en effet accueilli des opérations importantes : l'installation d'un hypermarché Leclerc à Wasselonne d'un côté, et le village des marques à Roppenheim de l'autre, qui contribuent à accroître sensiblement leur niveau de consommation foncière.

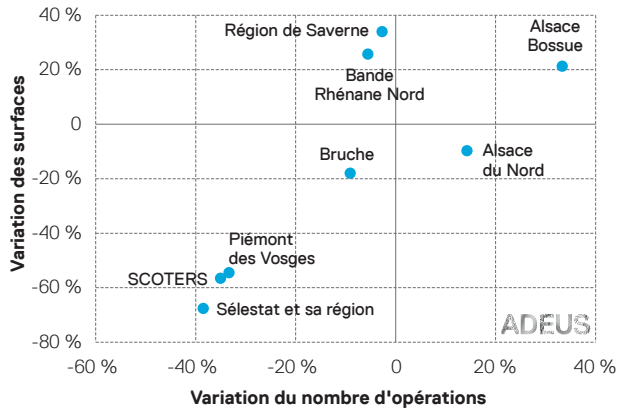
ÉVOLUTION DES SURFACES MOYENNES, DE LA PRODUCTION ET DE LA CONSOMMATION GLOBALE POUR L'ACTIVITÉ ENTRE 2003 ET 2014

Source : Direction Générale des Finances Publiques – Cadastre : mise à jour 2015



RELATION ENTRE VARIATION DES SURFACES CONSOMMÉES ET VARIATION DU NOMBRE D'OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENT

Source : Direction Générale des Finances Publiques – Cadastre : mise à jour 2015



Complémentarité entre l'Eurométropole et le reste du SCOTERS, singularité des villages

À l'inverse du logement, qui se concentre fortement dans l'agglomération strasbourgeoise, les dynamiques d'opérations d'aménagement à vocation économique favorisent plutôt les villages. Les polarités intermédiaires restent à un niveau de contribution départementale proche.

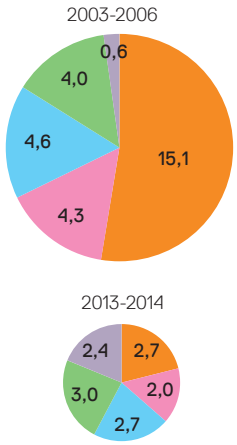
C'est avant tout la périphérie de la métropole qui connaît une baisse sensible du nombre d'opérations. Pourtant, l'effet de cette baisse en terme de consommation foncière est nettement plus sensible (et continu) pour l'agglomération strasbourgeoise. Ainsi, entre les périodes 2003-2006 et 2013-2014, le nombre d'opérations dans ces communes a connu une baisse de 31 %, alors que dans le même temps la taille moyenne des opérations a diminué de 83 %. Bien que les éléments de qualification de ces opérations manquent à l'heure actuelle, il paraît raisonnable de tabler sur une modification du type d'opérations se réalisant sur l'agglomération strasbourgeoise.

Le croisement entre secteur géographique et niveaux de polarité fait apparaître que la variation complémentaire entre villages et communes de l'espace métropolitain est particulièrement patente au sein du SCOTERS.

En effet, alors que tous les niveaux de polarité perdent plus ou moins sensiblement en dynamique de création de nouvelles opérations d'aménagement à vocation économique, les villages connaissent quant à eux une croissance élevée (+44 %). Dans le même temps, ce sont également les villages pour lesquels les surfaces moyennes des opérations augmentent le plus sensiblement.

Il est hâtif, à la lumière de ces seules données, d'établir de façon formelle l'existence d'une complémentarité entre l'agglomération strasbourgeoise et les villages du SCOTERS. Néanmoins, ces éléments, en lien avec les dynamiques de création d'emplois mises en lumière dans les récentes analyses des données sur les migrations professionnelles, contribuent à éclairer une relation qui semble malgré tout singulière entre ces deux territoires.

SURFACES ANNUELLES CONSOMMÉES DANS LE SCOTERS DÉDIÉES À L'ACTIVITÉ (EN HA)



Conclusion et enjeux

La diminution du rythme de la consommation foncière continue, que ce soit du point de vue du foncier à destination du logement ou du point de vue de l'activité. Une bonne moitié de cette réduction est le fait de réels gains sur l'efficacité du foncier consommé, par la réduction des surfaces nominales pour les logements, mais également pour les activités. L'autre moitié se résume pour les activités à une conjoncture morose et, pour le logement, à une modification sensible de la structuration de la production de logements vers le collectif et vers l'Eurométropole. Ce dernier phénomène est par ailleurs largement lié à une conjoncture fiscale et financière qui semble pousser les groupes immobiliers à produire dans ou proche des cœurs d'agglomération, que ce soit à Strasbourg où ailleurs en France. Cette évolution sensible de la production de logements, si elle présente l'avantage indéniable de conduire à une réduction de la consommation foncière annuelle, pose néanmoins la question de l'adaptation de l'offre nouvelle à la demande, notamment en matière de grands logements.
Concernant la réduction des tailles nominales de terrains, en particulier pour le logement, on peut y voir une logique de marché dans un territoire où les opportunités sont peut-être moins nombreuses que par le passé. Toujours dans une logique de marché, on peut y voir également un ajustement de la demande par rapport à l'évolution des capacités d'investissement des ménages. À ce titre, les récentes analyses du fichier de l'Enquête sur les prix des terrains à bâtir (EPTB) mettent en lumière l'augmentation très sensible du prix des terrains au mètre carré dans l'ensemble de la région Grand Est, et plus particulièrement en Alsace.

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

Directrice de publication : **Anne Pons, Directrice générale**
Équipe projet : **Benjamin Puccio** (chef de projet), **Nathalie Griebel**
PTP 2017 - N° projet : **1.3.2.4**
Photo : **Jean Isenmann** - Mise en page : **Sophie Monnin**

© ADEUS - Numéro ISSN : 2109-0149
Notes et actualités de l'urbanisme sont consultables sur le site de l'ADEUS www.adeus.org