

FONCIER D'ACTIVITÉ DANS LE BAS-RHIN UNE DÉCENNIE DE CONSOMMATION FONCIÈRE

208

SEPTEMBRE 2016



FONCIER



La maîtrise et la régulation de la consommation foncière constituent des enjeux majeurs des politiques de développement et d'aménagement du territoire. La prise de conscience de la fin d'une période où l'on imaginait toutes les ressources inépuisables s'est généralisée et le foncier n'y échappe pas.

Avec une consommation foncière annuelle moyenne de l'ordre de 250 hectares entre 2003 et 2013, le département du Bas-Rhin s'inscrit dans une tendance à la diminution de la consommation foncière. Si tous les territoires infra-départementaux

contribuent à l'urbanisation de terrains agricoles, naturels et forestiers, ils s'inscrivent également tous, mais à des degrés divers, dans cette logique de réduction et de rationalisation de la consommation foncière.

Le foncier d'activité, qui à l'échelle du département ne représente qu'un tiers de la consommation foncière totale, est principalement urbanisé en extension de la tache urbaine. Les villages, qui contribuent fortement au développement des activités économiques, sont aussi les plus importants consommateurs de foncier.

Les grandes tendances

Vers une modération de la consommation foncière

Entre 2003 et 2013, la consommation foncière annuelle moyenne dans le Bas-Rhin s'est élevée à 254 hectares. Elle est marquée par une relative stabilité entre 2003 et 2009, puis par une baisse de l'ordre de 20 % pour la période 2010-2013.

Si cette baisse est principalement liée à la consommation du foncier à vocation résidentielle (-25 %), la consommation moyenne de foncier à vocation d'activité baisse également, mais de façon plus modérée (-15 %).

Pour les différents territoires de SCoT bas-rhinois, la consommation foncière est à la baisse¹, malgré quelques disparités dans les évolutions spécifiques.

En effet, si certains territoires ont d'abord connu une légère augmentation de leur consommation foncière annuelle (SCoT de la région de Strasbourg (SCOTERS), SCoT du Piémont des Vosges, SCoT de la Bande Rhénane Nord et SCoT de l'Alsace Bossue), tous les SCoT enregistrent une diminution de la consommation annuelle moyenne entre les périodes 2003-2006 et 2010-2013.

La modération de la consommation foncière des différents territoires s'inscrit dans une tendance à long terme. En effet, en 2011, les travaux réalisés sur la consommation foncière entre les périodes 1976-2002 et 2002-2007² indiquaient déjà une diminution sensible des rythmes de consommation foncière entre les deux périodes.

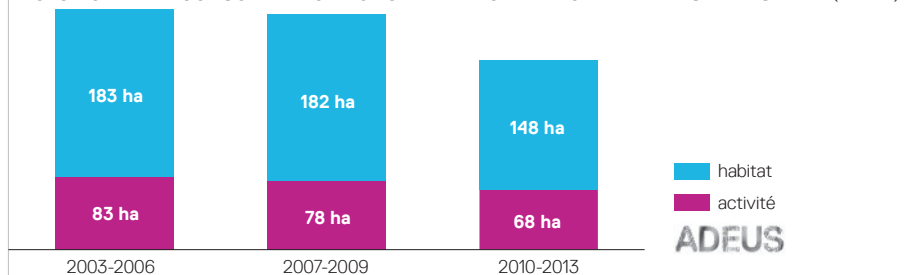
Les origines de la modération : entre vertu et nécessité

Les données sur la consommation foncière au cours des Trente glorieuses n'étant pas disponibles, on ne peut que formuler des hypothèses sur le très long terme. La première hypothèse est que de l'après-guerre à nos jours, la consommation annuelle de foncier s'est probablement

1. Pour le SCoT de Sélestat, les quatre communes haut-rhinoises ne sont pas prises en compte.

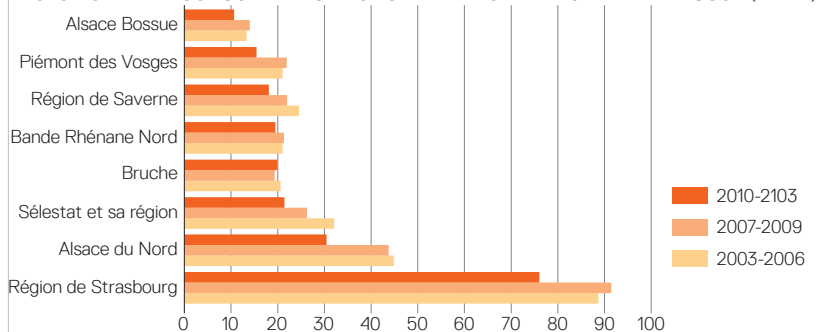
2. Ces évolutions ont été établies sur la base d'une méthodologie différente : néanmoins, les évolutions générales peuvent être comparées.

ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION FONCIÈRE ANNUELLE MOYENNE DANS LE BAS-RHIN (EN HA)



Source : Direction Générale des Finances Publiques - Cadastre ; mise à jour : 2014

ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION FONCIÈRE ANNUELLE MOYENNE PAR SCoT (EN HA)



Source : Direction Générale des Finances Publiques - Cadastre ; mise à jour : 2014

inscrite dans une tendance à la modération progressive, avec des nuances importantes au cours des différentes périodes :

- La période des Trente glorieuses, marquée par un effort de construction sans précédent (alimenté à la fois par la reconstruction, la forte croissance démographique et par la croissance économique), a certainement été une période de très forte consommation foncière ;
- La crise pétrolière de 1974, qui coïncide avec la fin du baby-boom, a probablement progressivement atténué les pressions sur la consommation d'espace, tant pour le logement que pour l'activité ;
- Enfin, la diminution de la consommation foncière observée entre 2003 et 2013 est marquée par le tournant des années 2008-2009 avec l'apparition et l'installation de la crise économique.

Quelques facteurs explicatifs

Le niveau de la consommation foncière est le produit de la demande de construction et de la façon dont on utilise le foncier. Or, en période de crise, la confiance en l'avenir des ménages est érodée, de même que leurs capacités financières.

Le moteur de la consommation foncière étant l'activité de construction, le très fort ralentissement récent de ce secteur d'activité a largement contribué à la modération de la consommation foncière à l'échelle du département.

De plus, l'évolution à la hausse des prix du foncier a conduit à une réduction de la taille des terrains constructibles (au regard des capacités financières des ménages), contribuant de fait à une moindre consommation foncière totale.

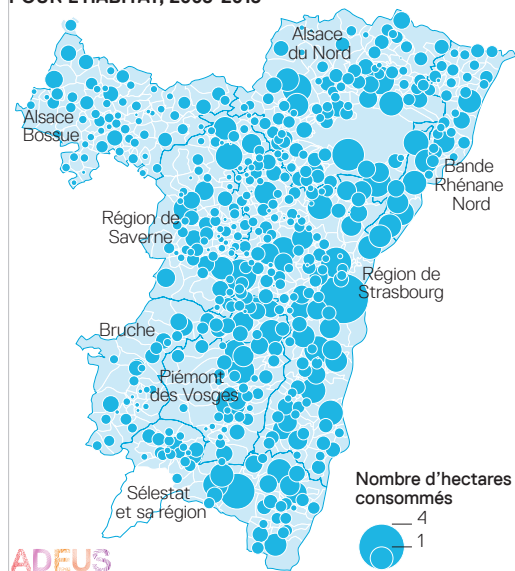
Enfin, le dernier facteur de ralentissement de la consommation foncière peut être attribué à la prise en compte croissante du développement durable dans l'aménagement du territoire, auquel l'élaboration et la mise en œuvre des SCoT ne sont probablement pas étrangers. Ainsi, une vigilance accrue est accordée par l'autorité environnementale aux projets de développement urbain et à la manière dont ils vont s'opérer. Les SCoT fixent des enveloppes maximales de consommation foncière et les PLUi des objectifs chiffrés de modération de celle-ci.

La conjonction et la convergence de ces éléments (crise économique et son rejaillissement sur l'activité de construction, diminution des capacités financières des ménages, ainsi que la régulation de la consommation foncière dans les documents de planification) ont des impacts sur le volume de foncier consommé.

Le logement reste le principal moteur de la consommation foncière

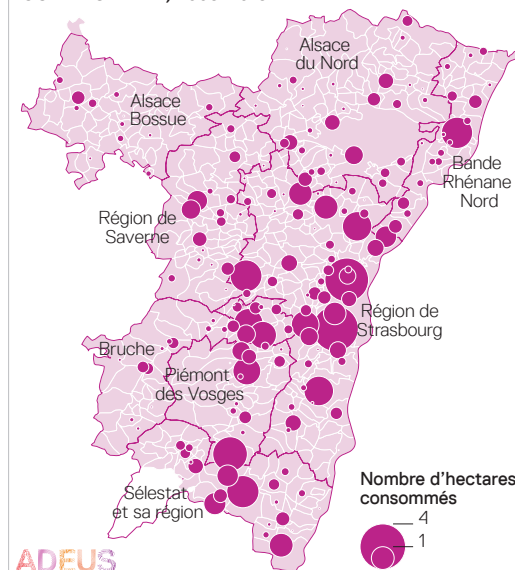
Sur l'ensemble de la période 2010-2013, plus des deux-tiers des surfaces consommées l'ont été pour le développement du logement. En moyenne annuelle,

CONSOMMATION FONCIÈRE ANNUELLE MOYENNE POUR L'HABITAT, 2003-2013



ADEUS
Source : Direction Générale des Finances Publiques - Cadastre ; mise à jour : 2014

CONSOMMATION FONCIÈRE ANNUELLE MOYENNE POUR L'ACTIVITÉ, 2003-2013



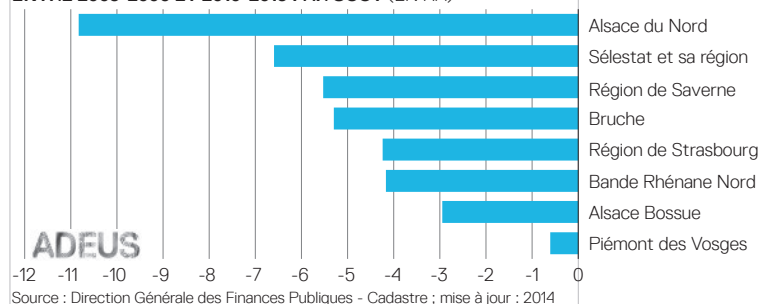
ADEUS
Source : Direction Générale des Finances Publiques - Cadastre ; mise à jour : 2014

148 hectares ont été consommés pour de l'habitat et 68 hectares pour de l'activité.

La consommation foncière à destination de l'habitat est assez diffuse sur l'ensemble du territoire, tandis que celle à destination des activités est davantage concentrée dans les principales communes.

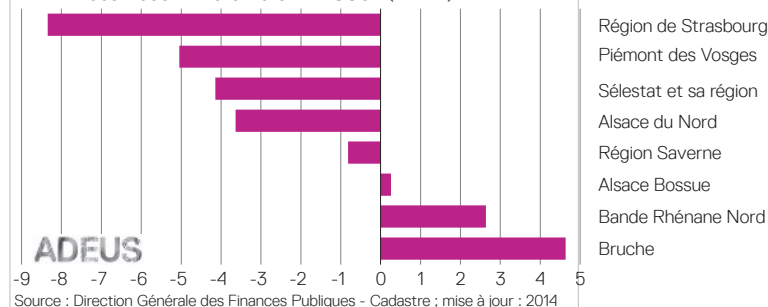
Par ailleurs l'évolution de la consommation foncière selon la destination n'a pas été identique. En effet, c'est le foncier résidentiel qui enregistre le plus important recul, tandis que le foncier d'activité enregistre certes une légère diminution, mais pas dans tous les territoires.

DIFFÉRENTIEL DE CONSOMMATION FONCIÈRE POUR L'HABITAT ENTRE 2003-2006 ET 2010-2013 PAR SCOT (EN HA)



ADEUS
Source : Direction Générale des Finances Publiques - Cadastre ; mise à jour : 2014

DIFFÉRENTIEL DE CONSOMMATION FONCIÈRE POUR L'ACTIVITÉ ENTRE 2003-2006 ET 2010-2013 PAR SCOT (EN HA)



ADEUS
Source : Direction Générale des Finances Publiques - Cadastre ; mise à jour : 2014



Les villages : importants consommateurs de foncier

Toutes les communes du département ont consommé du foncier, particulièrement dans un contexte de croissance démographique qui a prévalu jusqu'au début des années 2000, dans une région qui jusqu'alors était attractive.

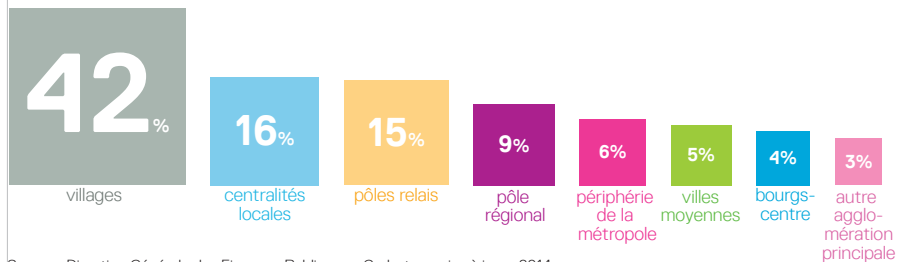
Au cours de la décennie, les villages³ ont concentré 42 % de la consommation foncière annuelle moyenne, quel que soit le mode de consommation du foncier (en extension ou en densification).

Malgré la relative stabilité de la part que représentent les villages dans la consommation foncière totale, le nombre d'hectares consommés annuellement est en très nette diminution au cours des années 2010-2013 par rapport aux années antérieures.

D'une part, les SCoT assignent des objectifs différenciés en fonction du niveau des communes dans la hiérarchie des polarités et d'autre part, les politiques nationales d'incitations fiscales et de zonages (Duflot et Pinel) incitent à concentrer la production de logements dans certains secteurs particuliers et contribuent ainsi au recentrage de la production de logements -et donc de consommation foncière- dans les communes les plus grandes.

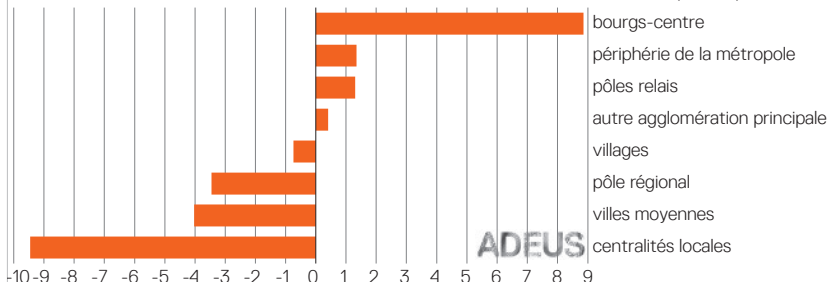
3. Pour la correspondance entre chaque commune du Bas-Rhin et son niveau dans la hiérarchie des polarités, voir la carte en page 7.

RÉPARTITION DE LA CONSOMMATION FONCIÈRE ANNUELLE MOYENNE ENTRE 2003 ET 2013 (SELON LA HIÉRARCHIE DES POLARITÉS)



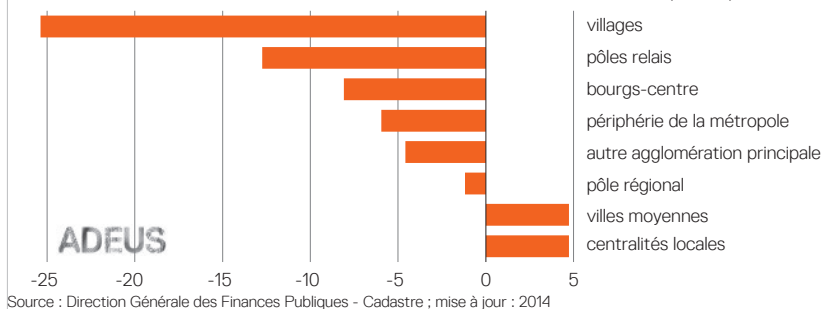
Source : Direction Générale des Finances Publiques - Cadastre ; mise à jour : 2014

DIFFÉRENTIEL DE CONSOMMATION FONCIÈRE ANNUELLE MOYENNE ENTRE 2003-2006 ET 2007-2009 SELON LA HIÉRARCHIE DES POLARITÉS (EN HA)



Source : Direction Générale des Finances Publiques - Cadastre ; mise à jour : 2014

DIFFÉRENTIEL DE CONSOMMATION FONCIÈRE ANNUELLE MOYENNE ENTRE 2007-2009 ET 2010-2013 SELON LA HIÉRARCHIE DES POLARITÉS (EN HA)



Source : Direction Générale des Finances Publiques - Cadastre ; mise à jour : 2014

Le foncier d'activité

Foncier d'activité : principalement en extension

Entre 2010 et 2013, 68 hectares de foncier d'activité ont été consommés en moyenne annuelle, dont 58 hectares en extension. Durant la période 2003-2013, dans chaque territoire de SCoT, la consommation foncière pour le développement de l'activité s'est réalisée au minimum aux trois quarts en extension.

Le SCOTERS demeure le territoire le plus consommateur de foncier d'activité, avec une moyenne annuelle de l'ordre de 30 hectares, soit 44 % de l'ensemble du foncier d'activité au cours de la période 2003-2013.

Avec 12 % du foncier d'activité consommé sur l'ensemble de la période, le SCoT de la région de Sélestat arrive en deuxième position. Le SCoTAN (9 %) se situe à un niveau identique à celui du SCoT de la Bruche et du SCoT du Piémont des

Vosges. Le SCoT de l'Alsace Bossue (2 %) consomme le moins.

La consommation de foncier d'activité n'a pas été linéaire et l'on observe durant les années 2007-2013 une consommation de foncier d'activité plus importante au sud qu'au nord du département (à l'exception du village de marques sur une vingtaine d'hectares dans le SCoT de la Bande Rhénane Nord), avec un développement des activités particulièrement soutenu dans le secteur de Molsheim (opération autour du « Trèfle »).

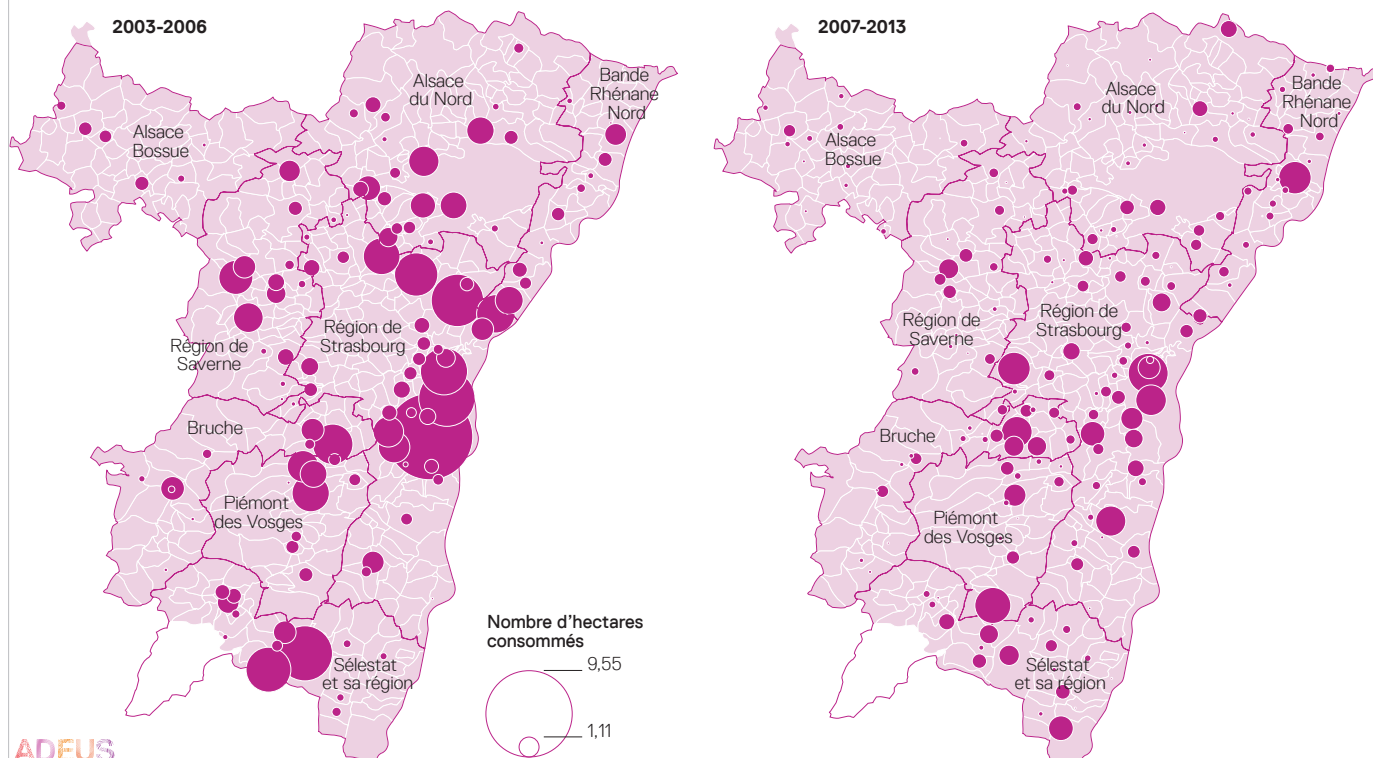
Le soutien du Conseil départemental du Bas-Rhin au développement de cinq plateformes départementales d'activités (64 hectares en Alsace centrale à Dambach-la-Ville, 60 hectares à Thal-Drulingen en Alsace Bossue, 25 hectares dans la zone du « Martelberg » à Saverne-Monswiller, 120 hectares pour la plateforme de la Région de Brumath et 48 hectares pour le port de Lauterbourg), en complémentarité et en articulation

avec les zones d'activités existantes, a également contribué à la consommation de foncier en extension.

Le corollaire des constats établis précédemment est que la consommation de foncier d'activité dans le tissu urbain concerne moins de dix hectares par an en moyenne dans le Bas-Rhin.

Ces opérations se concentrent principalement dans le SCoT de la région de Strasbourg, de même que dans le SCoT de Saverne et dans celui de l'Alsace du Nord.

CONSOMMATION FONCIÈRE ANNUELLE MOYENNE POUR L'ACTIVITÉ EN EXTENSION



ADEUS

Source : Direction Générale des Finances Publiques - Cadastre ; mise à jour : 2014

Les villages au même niveau que le pôle régional

En prenant en compte l'intégralité de la consommation de foncier d'activité (en extension et en densification), la part des villages est équivalente à celle du pôle régional et des pôles relais des villes moyennes.

Avec les bourgs-centre, les villages sont les moins consommateurs de foncier d'activité en densification. A l'inverse, ils sont les plus importants consommateurs en extension, avec 22 % des surfaces consommées en foncier d'activité.

Cette consommation foncière importante des espaces les moins centraux se retrouve dans le rapport entre variation de l'emploi et niveau de consommation foncière, en fonction de la taille des communes.

Ainsi, le lien entre intensité de la consommation foncière et importance de la variation du nombre d'emplois indique que plus la commune compte d'emplois, moins la consommation foncière associée au surcroît d'emplois est forte.

Une forte croissance du nombre d'établissements

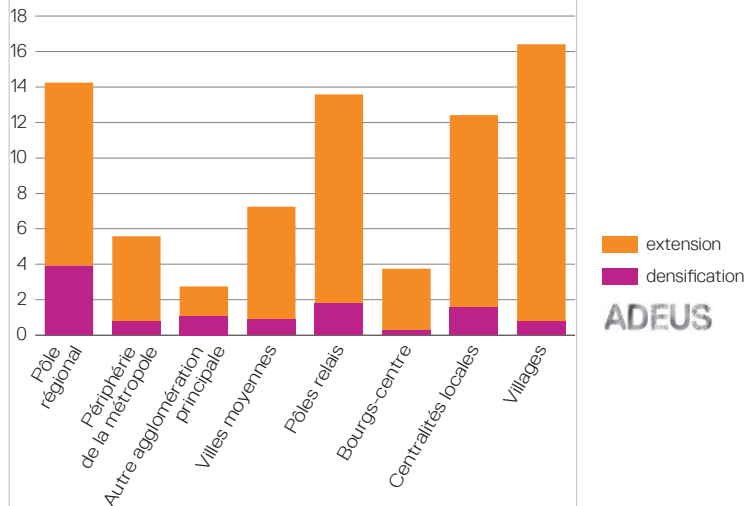
La consommation de foncier d'activité est à mettre en perspective à la fois avec le stock et la dynamique de création d'établissements.

Toutefois, l'augmentation du nombre d'établissements ne donne pas systématiquement lieu à de la consommation foncière (développement des activités à domicile par exemple). En revanche, les délocalisations d'entreprises d'un territoire à un autre génèrent le plus souvent d'une part de la consommation foncière et d'autre part, potentiellement une friche. En réunissant un certain nombre de conditions, cette friche peut à son tour être employée soit pour une nouvelle activité (par exemple le Parc d'activités « Les Couturiers » à Bischwiller sur les anciennes friches Vestra International et Alsavet), soit pour le développement de l'habitat (par exemple le Quartier Thurot à Haguenau ou la ZAC de « La Scierie » à Brumath). Dans ce cas, le nouvel aménagement ne générera pas de consommation foncière, mais permettra d'augmenter la densité de logements au sein du tissu urbain.

En 2013, selon le recensement de l'INSEE, le Bas-Rhin totalisait plus de 70 000 établissements (hors champ agricole), en hausse de 57 % par rapport à 2003.

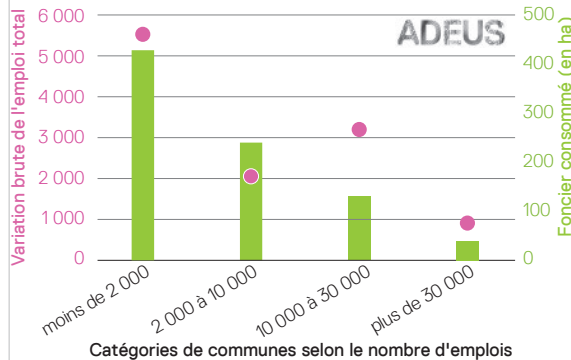
La progression du nombre d'établissements connaît une dispersion relativement importante entre les différents territoires de SCoT, allant

CONSOMMATION DE FONCIER D'ACTIVITÉ SELON LA HIÉRARCHIE DES POLARITÉS ENTRE 2003 ET 2013 (EN HA)



Source : Direction Générale des Finances Publiques - Cadastre ; mise à jour : 2014

VARIATION DE L'EMPLOI ET CONSOMMATION FONCIÈRE DANS LE BAS-RHIN PAR CATÉGORIE DE COMMUNES



Source : INSEE 2013 et Direction Générale des Finances Publiques - Cadastre ; mise à jour : 2014



d'une augmentation de 47 % pour le SCoT de l'Alsace Bossue, à 72 % pour le SCoT de la Bande Rhénane Nord.

La création en 2008-2009 du statut d'auto-entrepreneur n'est probablement pas étrangère à l'augmentation massive du nombre d'établissements dans tous les territoires et de l'inflexion qui s'observe à ce moment.

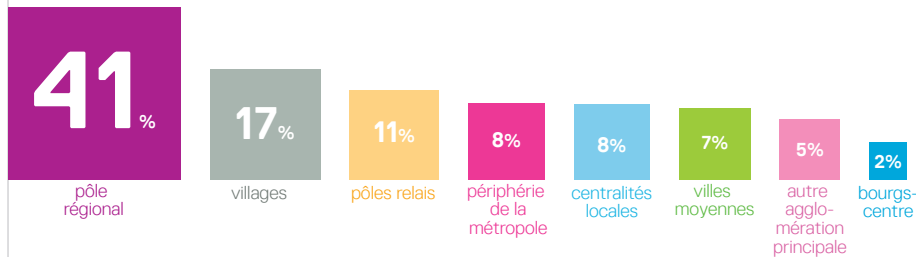
Un poids important des villages dans l'activité économique

Si le pôle métropolitain concentre 41 % des établissements du Bas-Rhin, les villages rassemblent 17 % de l'ensemble, loin devant les villes moyennes ou les bourgs-centre par exemple.

En termes de créations d'établissements, la dynamique est semblable et la tendance est à la reproduction du stock. Dit autrement, le poids de chaque SCoT, de même que le poids de chaque niveau de polarité, est similaire entre le stock d'établissements et la création d'établissements.

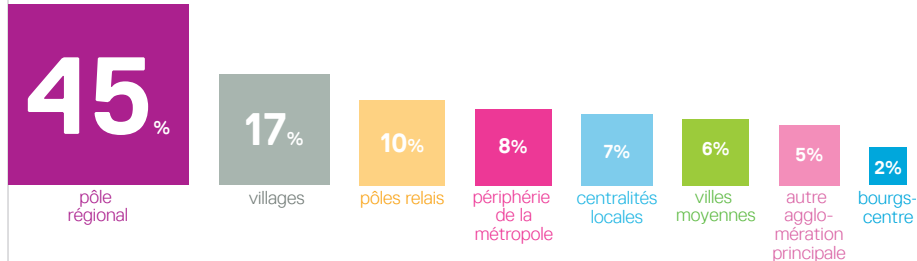
Ainsi, outre le nombre important de villages dans le Bas-Rhin, qui contribue à l'importance de ce niveau de polarité urbaine dans la consommation foncière, le stock d'établissements et le rythme de créations d'établissements font des villages des acteurs importants de la vie économique du territoire départemental. Ce dynamisme des villages dans le développement de l'activité économique se traduit ainsi par une consommation importante de foncier d'activité. Elle se développe surtout en extension, comme dans les autres niveaux de polarité, mais y est plus prononcée.

POIDS DE CHAQUE NIVEAU DE POLARITÉ DANS LE STOCK D'ÉTABLISSEMENTS EN 2013



Source : INSEE, 2013

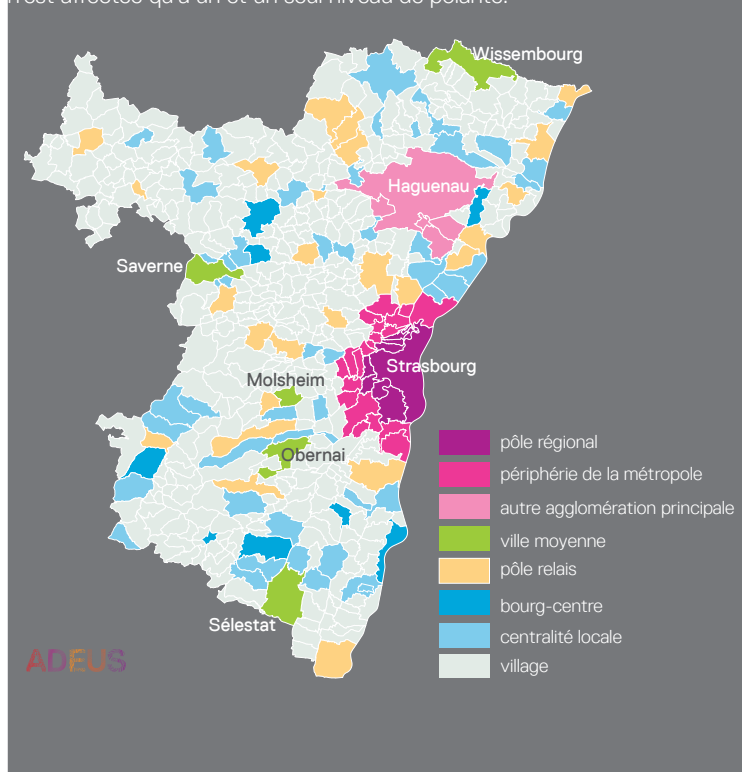
POIDS DE CHAQUE NIVEAU DE POLARITÉ DANS LA CRÉATION D'ÉTABLISSEMENTS EN 2013



Source : INSEE, 2013

Hierarchie des polarités

Les niveaux de polarité sur lesquels se basent les analyses de la consommation foncière est issue d'un travail initié par la DREAL Alsace en 2011. Elle permet de classer les communes selon leur degré de concentration de fonctions économiques et urbaines structurantes. Chaque commune du département du Bas-Rhin n'est affectée qu'à un et un seul niveau de polarité.



Conclusion et enjeux

Par rapport aux années antérieures, la période 2010-2013 est marquée par un recul notable de la consommation foncière dans le Bas-Rhin. A l'échelle des SCoT, le recul est perceptible dans tous les territoires, allant d'un retrait léger dans le SCoT de la Bruche à une évolution plus significative dans le SCoT de la région de Strasbourg. La diminution de la consommation foncière peut s'expliquer par deux facteurs principaux : la crise économique qui freine le développement des activités et la production de logements, d'une part, et la prise en compte croissante d'un développement urbain durable, d'autre part, qui s'exprime notamment à travers les documents de planification que sont les SCoT et les PLUi.

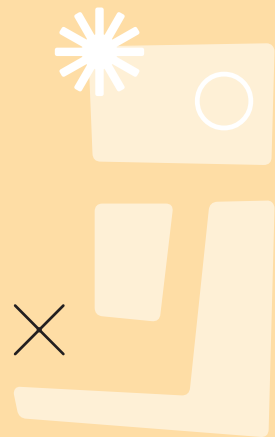
Si la consommation foncière est un phénomène général et commun à l'ensemble des communes du département, dans la période récente, la contraction de la production de logements et les dispositions fiscales nationales (politique des zonages) aboutissent à un recentrage de cette production dans les centres urbains les plus importants, avec des conséquences visibles en termes de répartition territoriale de la consommation foncière. Cependant, une différence notable s'observe selon la

destination du foncier : la consommation de foncier résidentiel demeure encore très diffuse, tandis que celle liée à l'activité est plus concentrée dans certains territoires (Molsheim, Sélestat, Eurométropole, etc.). Dans tous les SCoT comme à tous les niveaux de polarité, le foncier d'activité est principalement consommé en extension du tissu urbain.

Les villages sont les plus importants consommateurs de foncier, avec toutefois une nette diminution des surfaces urbanisées depuis 2010. Ils concentrent près d'un cinquième de la consommation de foncier d'activité et font jeu égal avec le pôle régional ou les pôles relais. L'importance de la consommation de foncier d'activité dans les villages s'explique également par le rythme de créations d'établissements. En effet, les villages concentrent 17 % du stock d'établissements, ainsi que 17 % des créations annuelles d'établissements.

Cependant, le retournement de situation que connaissent l'Alsace et le Bas-Rhin, tant en termes démographiques que de conjoncture économique et d'emploi, invite à s'interroger sur le modèle de développement qui a prévalu jusqu'à présent afin d'envisager

une consommation foncière différente de celle du passé. Plusieurs exemples récents montrent que les friches (industrielles, militaires ou autres) peuvent être réinvesties pour le développement de l'activité ou du logement et peuvent s'inscrire dans un projet plus vaste d'aménagement du territoire. Cela n'exclut cependant pas la consommation foncière en extension de la tache urbaine, tout en essayant de combiner développement et attractivité du territoire, préservation et mise en valeur des ressources naturelles et paysagères.



L'UTILISATION DES DONNÉES MAJIC

L'évaluation de la consommation foncière et de ses modalités est faite par le traitement croisé des données cadastrales géographiques et des données concernant les propriétés bâties et non bâties. La méthodologie développée par l'Agence se base sur ces deux piliers en comparant d'une année sur l'autre et les données géographiques et les données contenues dans les fichiers fiscaux. Cette méthodologie, au travers de la comparaison d'une

année sur l'autre de l'évolution des bâtiments et des terrains qu'ils occupent, permet notamment de qualifier l'origine précise de la variation de l'offre de logement. Pour l'instant principalement utilisées à évaluer la consommation foncière, ces techniques devraient permettre d'élargir la perspective et d'intégrer d'autres préoccupations liées à l'habitat, mais également à l'économie et aux déplacements.



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

Directrice de publication : **Anne Pons, Directrice générale**
Validation : **Yves Gendron, Directeur général adjoint**
Équipe projet : **Vincent Flickinger et Julie Dargaud (chefs de projet), Benjamin Puccio (resp. livrable), Pierre de Cadenet, Fanny Chailloux, Stéphane Martin, Maryline Roussette, Stéphanie Martin** - PTP 2016 - N° projet : **1.3.2.4**
Photos et mise en page : **Jean Isenmann**
© ADEUS - Numéro ISSN 2109-0149
Notes et actualités de l'urbanisme sont consultables sur le site de l'ADEUS www.adeus.org