

# LA CONSOMMATION FONCIÈRE DANS LE BAS-RHIN : L'OPTIMISATION EN MARCHÉ

61

DÉCEMBRE 2012



FONCIER



L'observatoire du foncier et des évolutions du territoire (OFET) entame sa troisième année, dans un contexte très particulier. Outre les objectifs d'amélioration des connaissances et de suivi des politiques publiques le contexte législatif est venu renforcer les attentes vis-à-vis de ce type d'outils.

Depuis une dizaine d'années, la question de la consommation foncière occupe une place centrale dans les préoccupations des collectivités territoriales et de l'État.

Avec la loi SRU, le législateur commençait à donner au foncier une place nouvelle dans les documents d'urbanisme. Depuis, de nouvelles lois ont amplifié cette tendance.

Ainsi, la loi ENE (Engagement National pour l'Environnement) dite Grenelle II (juillet 2010) et la loi de modernisation agricole (juin 2010) mettent en avant la nécessité d'une modération de la consommation foncière des terres agricoles et d'une meilleure optimisation de l'usage du foncier en général. Dans l'optique de lutter contre le gaspillage foncier, la première assigne aux acteurs publics la mission d'assurer un contrôle de la consommation des

espaces naturels, agricoles et forestiers. La deuxième se fixe comme objectif de limiter la perte du foncier agricole.

Pour la première fois, les territoires doivent fixer et justifier les objectifs de consommation foncière dans leurs documents cadre (PLU, SCoT).

Les travaux menés sur les dernières données disponibles (période allant de 2002 à 2007) font apparaître des changements positifs. D'une part, la consommation foncière se modère, dans un contexte où la croissance du parc de logements s'est maintenue à un niveau élevé. D'autre part, le recours à l'urbanisation dans l'enveloppe urbaine augmente.

Ces deux évolutions majeures vont dans le sens des derniers développements législatifs. Néanmoins, on observe de fortes inégalités entre les territoires. En ce sens, les marges de manœuvre pour une meilleure optimisation de la consommation foncière demeurent importantes.

Comparées aux années 1980 et 1990, les dynamiques récentes de la consommation foncière dans le Bas-Rhin montrent des évolutions positives. Qu'il s'agisse d'indicateurs bruts (nombre d'hectares consommés) ou d'indicateurs plus complexes (performances), ils indiquent tous des tendances allant vers un usage plus économe et plus optimisé du foncier.

## On consomme moins

### La consommation du foncier est en net recul...

Entre 2002 et 2007, dans le Bas-Rhin, quelques 369 hectares ont été consommés chaque année à des fins d'urbanisation contre 520 durant les années 1980 et 1990. En rythme annuel, la baisse de la consommation foncière a ainsi été significative : **-41 %**.

Durant cette période, l'équivalent du ban communal de Niederhausbergen a été urbanisé chaque année dans le Bas-Rhin.

### ... et c'est vrai pour tous les usages...

La baisse de la consommation foncière a autant concerné les tissus mixtes que les zones d'activités.

Néanmoins, la réduction de la consommation foncière a été plus soutenue pour les zones d'activités (-58 %) que pour les zones mixtes (-34 %). La part des ZA dans la consommation totale est ainsi passée de 29 % à 21 %.

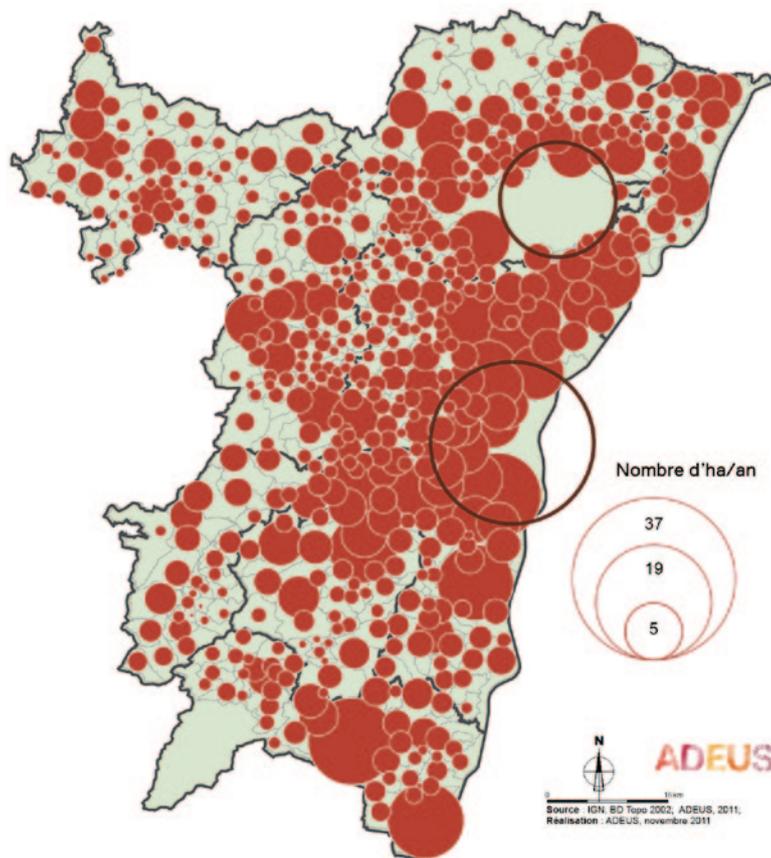
Deux raisons à cette évolution différenciée :

| Période   | Consommation annuelle moyenne |                   |                       | Part des ZA |
|-----------|-------------------------------|-------------------|-----------------------|-------------|
|           | Total                         | dont zones mixtes | dont zones d'activité |             |
| 1943-2002 | 522                           | 369               | 153                   | 29 %        |
| 2002-2007 | 308                           | 243               | 65                    | 21 %        |
| Évolution | -45 %                         | -34 %             | -58 %                 | -8 points   |

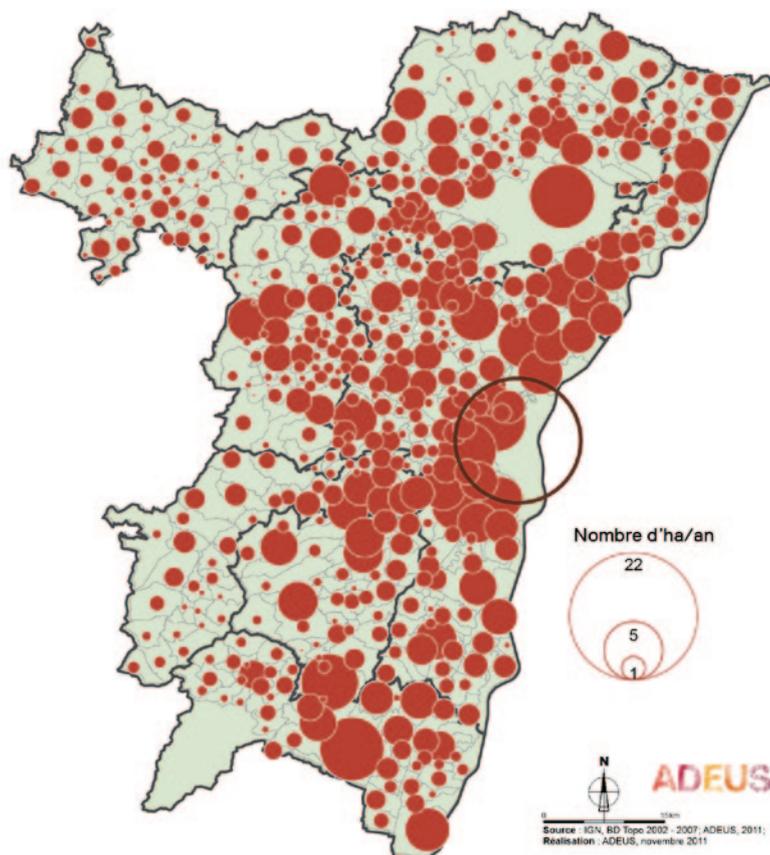
Source : ADEUS

- L'emploi a traversé durant cette période (le début des années 2000) une phase de croissance moins soutenue qu'auparavant, alors que la population et le nombre de ménages ont continué d'augmenter de manière significative.
- Par ailleurs, le recours au remplissage des ZA existantes a été important. Nombre de ZA déjà occupées ont été densifiées.

LA CONSOMMATION FONCIÈRE ANNUELLE TOTALE ENTRE 1976 ET 2002



LA CONSOMMATION FONCIÈRE ANNUELLE TOTALE ENTRE 2002 ET 2007



### ... et pour quasiment tous les territoires.

L'ensemble du territoire départemental est concerné par les baisses de consommation foncière. Seulement une centaine de communes (sur 527) voient leur consommation foncière progresser entre les deux périodes. A une échelle plus agrégée (les SCoT), quel que soit le territoire, la consommation du foncier a baissé.

Que ce soit pour les zones mixtes et pour les zones d'activités, l'usage du foncier à des fins d'urbanisation a baissé dans tous les territoires de SCoT. Une exception, le Piémont des Vosges, dont la consommation en ZA a augmenté de 30 % par rapport à la période précédente. Il est aussi le territoire où la baisse de la consommation en zones mixtes a été la plus importante.

Hormis le Piémont des Vosges, deux territoires se distinguent :

- L'Alsace Bossue, où la consommation foncière dédiée aux ZA était déjà la plus faible durant les années 1980 et 1990, et qui enregistre la plus forte baisse.
- La Bruche, qui cumule une baisse importante de la consommation en zones mixtes et en ZA.

### On consomme moins en extensions

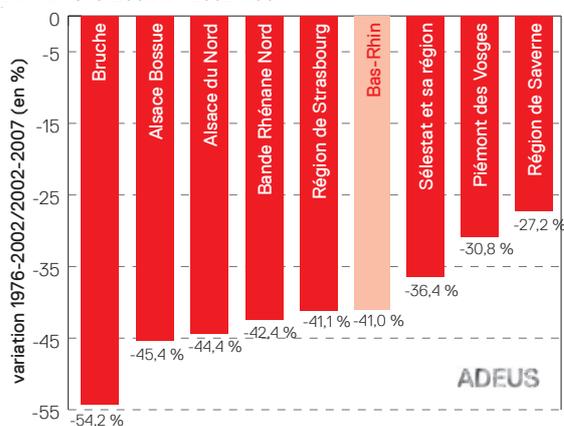
La deuxième grande tendance des dernières années, c'est le recul du recours aux extensions. Leur part est passée de 71 % de la consommation foncière dans le tissu mixte à 63 %. Cette réduction du recours aux extensions explique en partie la baisse de la consommation totale du foncier.

Comme pour la consommation totale, la part des extensions dans la consommation foncière a baissé dans la majorité des territoires de SCoT.

Dans le SCoTERS, la moitié de la consommation foncière s'est faite en extensions, l'autre moitié s'est faite dans l'enveloppe urbaine (terrains nus au sein de la tache urbaine, urbanisation en deuxième ou en troisième rideau...). C'est le territoire du Bas-Rhin où le recours aux extensions est le moins important. C'est aussi celui où la part des extensions a le plus baissé : elle est passée de 70 % à 50 % de la consommation dans le tissu mixte.

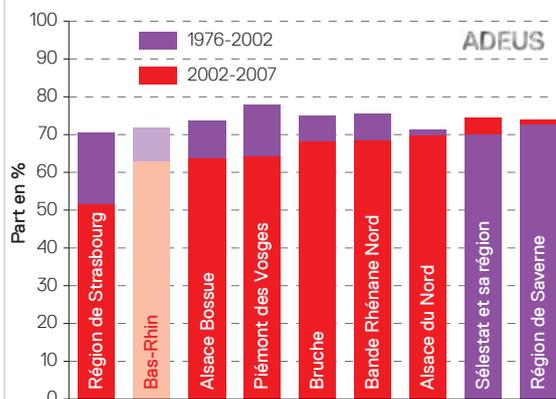
Dans les autres territoires, cette part varie de 62 % à 74 %. Ainsi, aujourd'hui, au plus, les trois quarts de l'urbanisation se fait en dehors de l'enveloppe bâtie existante.

**VARIATION RELATIVE DE LA CONSOMMATION FONCIÈRE ANNUELLE MOYENNE PAR TERRITOIRE DE SCoT ENTRE 1976-2002 ET 2002-2007**



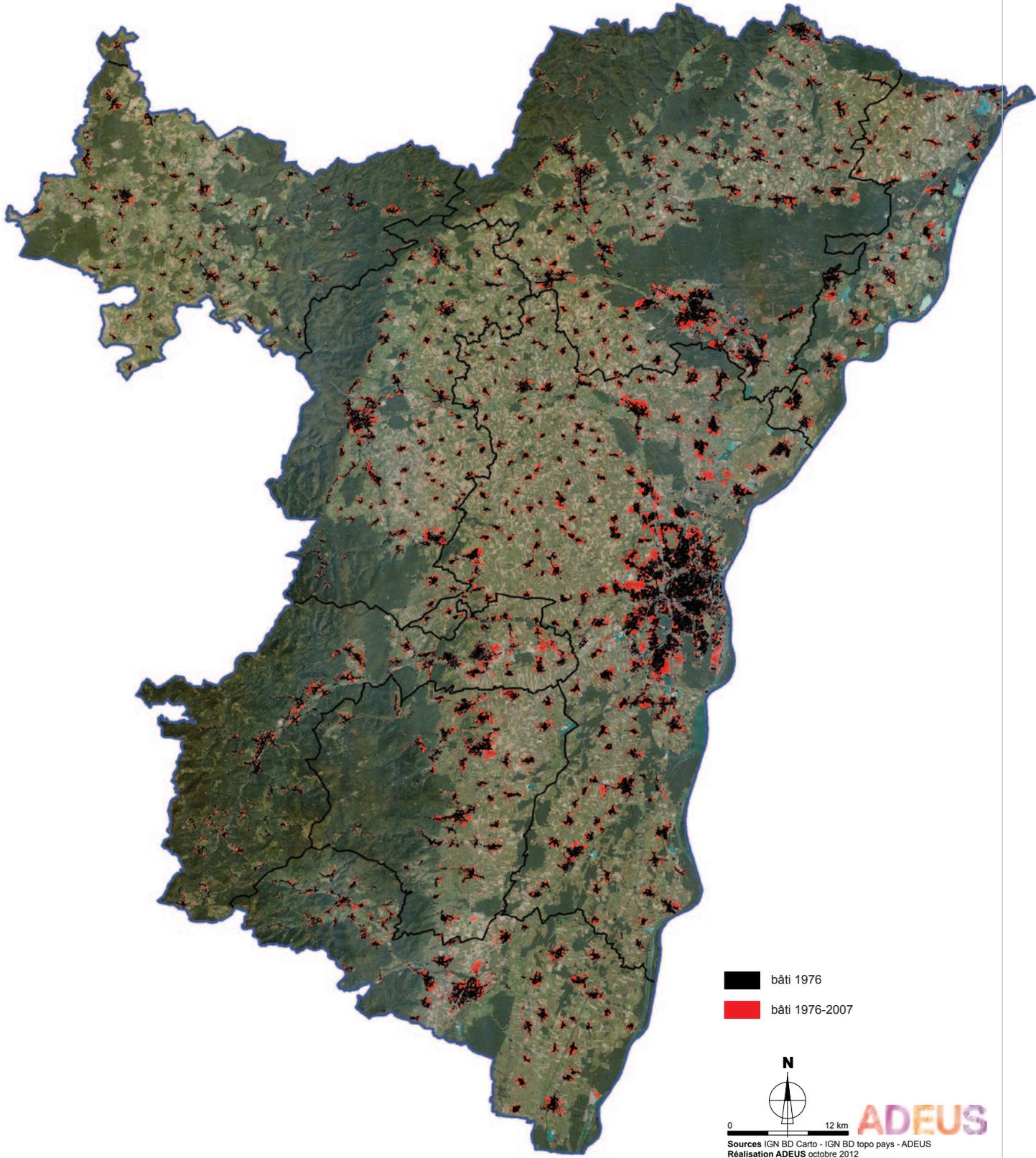
Source : ADEUS

**PART DES EXTENSIONS DANS LE TISSU MIXTE 1976-2002 ET 2002-2007**



Source : ADEUS

ÉVOLUTION DU BÂTI ENTRE 1976 ET 2007



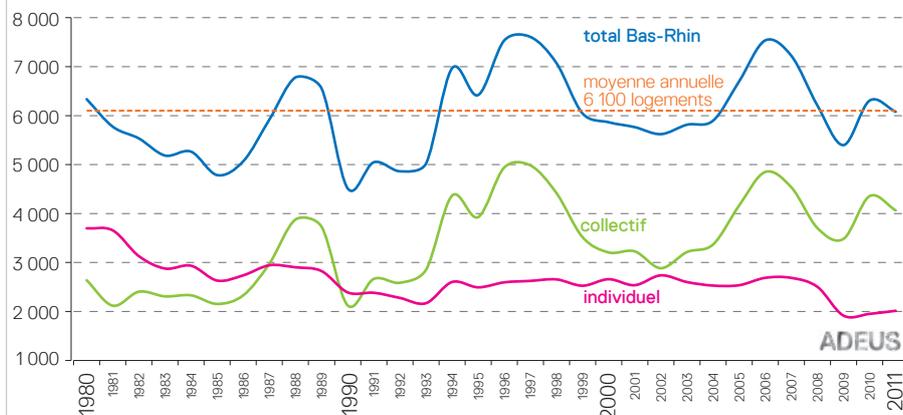
## Le niveau de la construction est resté élevé

Le nombre de logements mis en chantier est resté stable et élevé. D'une moyenne de 6 000 logements mis en chantier en moyenne chaque année entre 1980 et 2000, on est passé à 6 100 logements entre 2000 et 2005 (notre période de référence).

Par ailleurs, globalement, la part du collectif augmente par rapport aux années 1970/1980.

Enfin, la taille moyenne des lots des maisons individuelles baisse par rapport aux mêmes années.

### NOMBRE DE LOGEMENT MIS EN CHANTIER DANS LE BAS-RHIN 1980-2011



Source : SITADEL2 - MEEDDM/SDeS 2002-2007

## On consomme mieux

Ainsi, dans un contexte de maintien, voire d'augmentation des mises en chantier de logements, la consommation foncière a baissé. En produisant plus de logements et en consommant moins de foncier, les performances d'usage du foncier se sont très largement améliorées.

L'indicateur de performance de l'usage du foncier prend en compte l'ensemble des mises en chantier de logements, que ces constructions aient donné lieu à une consommation foncière (dents creuses, terrains nus dans l'enveloppe ou en extension) ou pas (construction neuve par élévation de niveau, en récupération de greniers, en divisions de logements, en recyclage de terrains déjà bâtis...).

Entre les deux périodes étudiées (1976-2002 et 2002-2007), l'indicateur de performance de l'usage du foncier a fait un bond de 16 à 26 logements. La valeur de l'indicateur a été multipliée par 1,6. Son évolution a été d'autant plus forte que le point de départ était faible.

C'est dans l'agglomération strasbourgeoise, dans les villes moyennes ainsi que dans leur proximité immédiate et dans les bourgs que la performance a été la plus élevée. D'autres territoires se distinguent aussi : les communes situées le long du Piémont et le long des grandes infrastructures routières.

### INDICATEURS DE PERFORMANCE DE L'USAGE DU FONCIER

Indicateur de performance de l'usage du foncier durant une période =  $\frac{\text{Variation du nombre de logements}}{\text{Consommation foncière}}$

| Période   | Indicateur de performance de l'usage du foncier |
|-----------|---|
| 1976-2002 | 16  |
| 2002-2007 | 26  |
| Variation | +10   |

### PAR TERRITOIRES DE SCOT 1976-2002 ET 2002-2007



### PAR NIVEAU D'ARMATURE DE L'INTERSCOT DU BAS-RHIN

| Niveau d'armature             | 1976-2002 | 2002-2007 |
|-------------------------------|-----------|-----------|
| Villages                      | 8         | 16        |
| Autre centralité              | 13        | 24        |
| Centralité secondaire         | 13        | 25        |
| <b>Bas-Rhin</b>               | <b>16</b> | <b>26</b> |
| Autres pôles                  | 17        | 32        |
| Agglomération strasbourgeoise | 66        | 98        |

Sources : ADEUS

Dans nombre de territoires, l'indicateur de performance de l'usage du foncier a plus que doublé (Piémont des Vosges, Sélestat et sa région, l'Alsace Bossue, la Bruche).

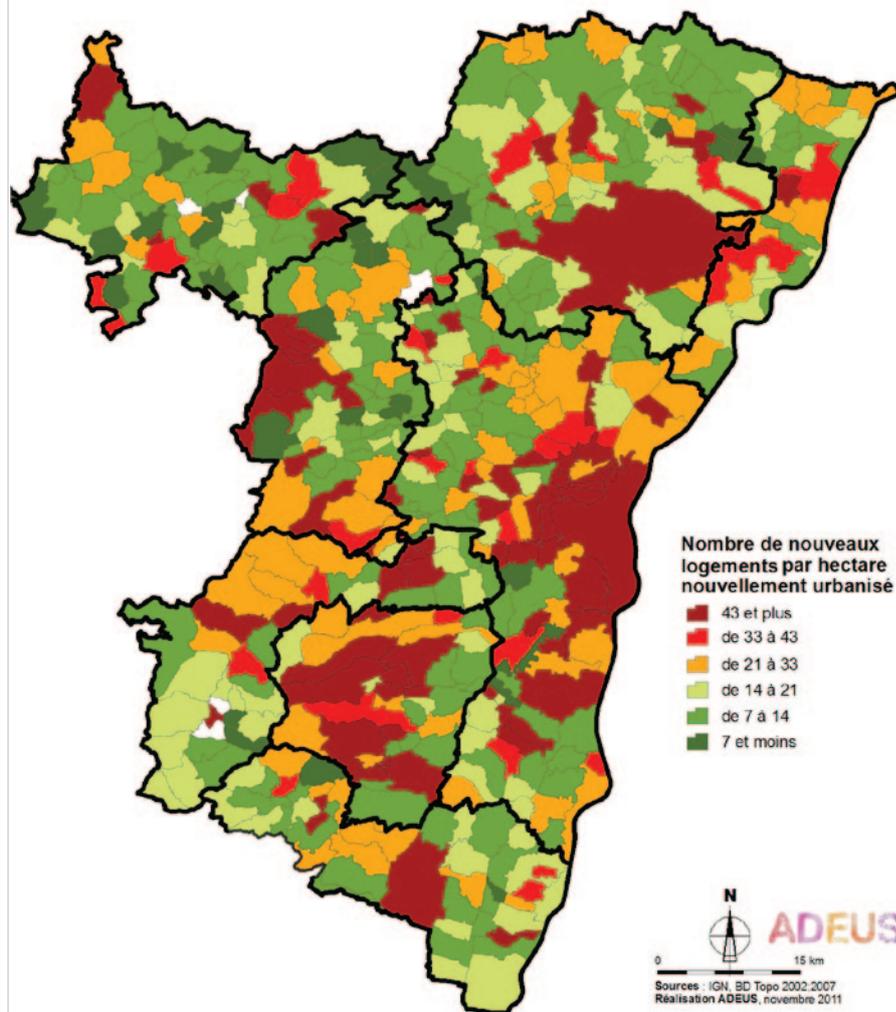
A l'opposé, c'est dans le SCoTERS, que la performance a le moins augmenté, mais c'est aussi dans ce territoire qu'il était le plus élevé et que les marges de progression sont les plus faibles.

Par ailleurs, tous les niveaux de l'armature urbaine ont également bénéficié de cette amélioration, des villages à l'agglomération strasbourgeoise.

Si les écarts des niveaux de performance demeurent très importants entre le pôle principal (Strasbourg) et les villages, ils se sont néanmoins resserrés.

Ces améliorations résultent de plusieurs facteurs déjà évoqués : part plus importante du collectif, taille des lots de maisons individuelles plus basse, recyclage de terrains déjà urbanisés...

INDICATEUR DE PERFORMANCE DE L'USAGE DU FONCIER (2002-2007)



### De la consommation : pour quelles évolutions des fonctions urbaines

Outre les évolutions des niveaux de performance de l'usage du foncier, la consommation foncière peut aussi être jaugée à l'aune des grandes évolutions des fonctions urbaines.

Les cartes ci-contre comparent la croissance de la tache urbaine à celles de l'emploi et de la population.

Cette analyse aboutit à distinguer huit groupes de territoires. Un premier tri permet de qualifier les territoires selon leur comportement en termes de croissance

de la tache urbaine : plus rapide que la moyenne départementale (en dégradé de rouge) ; moins rapide (en dégradé de bleu).

Ensuite, chacun des deux groupes est analysé en fonction des évolutions de la population et des emplois. Ce qui permet de distinguer quatre types de territoires pour chaque groupe :

- ceux où la population et l'emploi croissent plus rapidement que la moyenne départementale ;
- ceux où la croissance concerne plus la population ;
- ceux où la croissance concerne plus l'emploi ;
- ceux où la population et l'emploi présentent des dynamiques plus faibles.

Quatre territoires de SCoT parmi les huit ont vu leurs taches urbaines s'accroître plus rapidement qu'en moyenne dans le Bas-Rhin (Bande Rhénane Nord, Saverne et sa région, le Piémont des Vosges et Sélestat et sa région). Les quatre ont également eu un développement démographique et économique plus rapides.

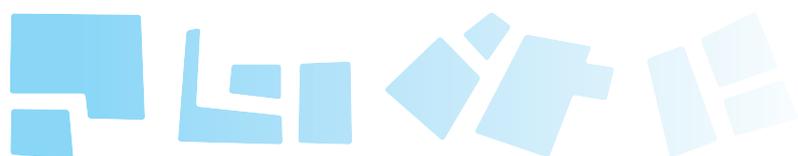
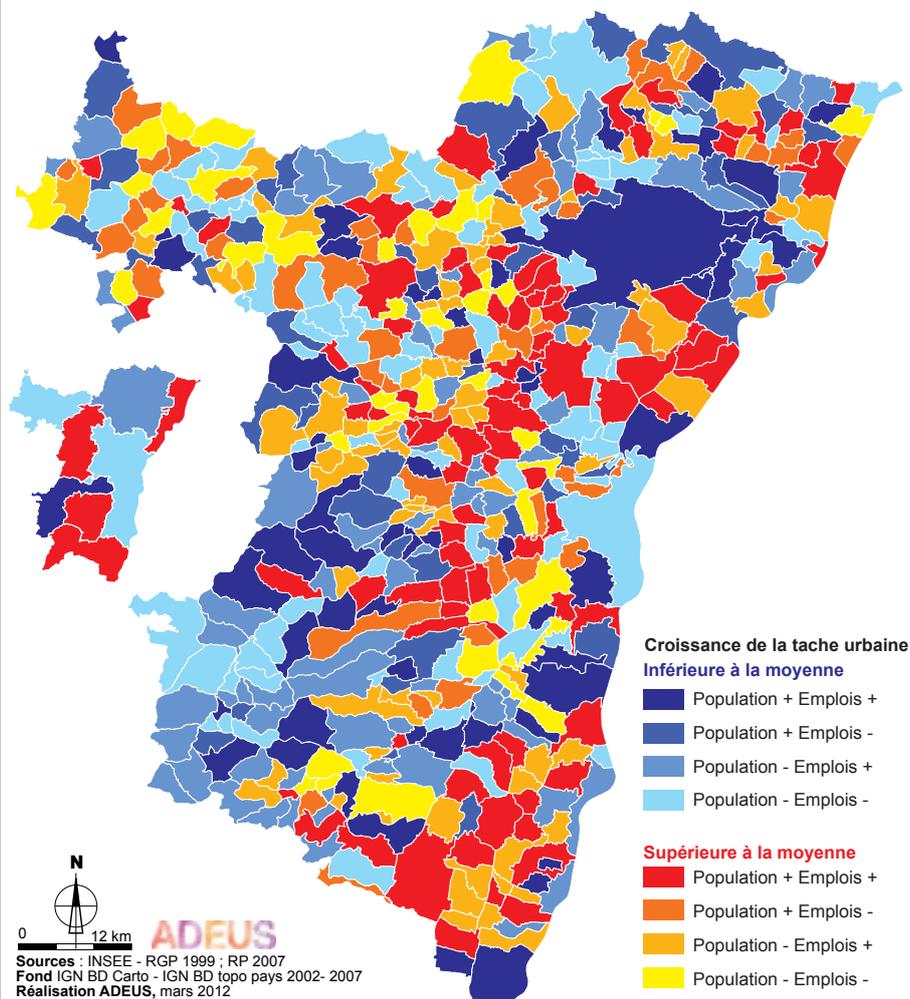
Pour les quatre autres SCoT, dont l'accroissement de la tache urbaine est plus modéré que dans le Bas-Rhin, un territoire se distingue : la Bruche qui sans consommer outre mesure du foncier, a vu sa population et ses emplois augmenter plus fortement.

### Vers l'arrêt de la dé-densification des fonctions urbaines ?

L'un des plus grands constats de l'analyse de la consommation foncière entre 1976 et 2002 était que les fonctions urbaines avaient tendance à se dé-densifier. Un habitant du Bas-Rhin a entre les deux dates occupé plus de place pour ses besoins en logements, activités et équipement : 360 m<sup>2</sup> en 2002 contre 270 m<sup>2</sup> en 1976. La consommation foncière avait donc suivi une pente qui dépassait les simples évolutions démographiques et économiques avec une prolongation des normes existantes en 1976.

Les évolutions récentes en termes d'utilisation du foncier : réduction de la consommation foncière, amélioration des performances de l'usage du foncier, ont fortement impacté cette dé-densification. Un Bas-Rhinois occupe aujourd'hui autant d'espace pour ses besoins qu'en 2002. La hausse de cet indicateur semble donc avoir été stoppée.

**RYTHMES COMPARÉS DE L'ÉVOLUTION ANNUELLE MOYENNE DE LA TACHE URBAINE, DE LA POPULATION ET DES EMPLOIS (2002-2007)**



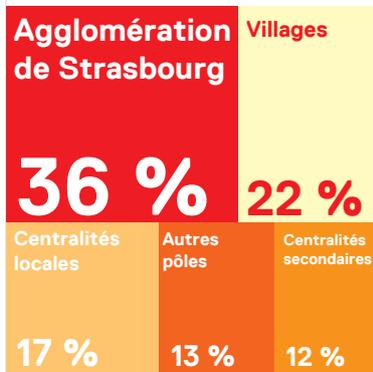
## Les marges de manœuvre sont loin d'être épuisées

Même si nombre d'indicateurs vont dans le sens d'une meilleure optimisation de l'usage du foncier, tout semble indiquer que les marges de manœuvre existent pour aller encore plus loin. Les leviers sont nombreux.

Améliorer les performances de l'usage du foncier et son optimisation n'est pas atteignable en actionnant le seul levier de la densité des opérations. La réduction de la consommation foncière ne peut être atteinte qu'en combinant un ensemble d'outils, qui fonctionnent en complémentarité :

- **une structuration** des territoires qui passe par une localisation plus organisée des fonctions urbaines. Mieux structurer l'espace tout en implantant les logements prioritairement dans les secteurs les plus denses, les mieux desservis permet également de faciliter l'implantation des services de proximité. Cela contribue tout autant à contrôler et à maîtriser la périurbanisation et l'éparpillement des fonctions urbaines en œuvre actuellement en Alsace, qu'à réduire la consommation foncière. Ainsi, l'une des évolutions importantes pendant les dernières années a été la transformation de la localisation des nouveaux logements. On a assisté à un éparpillement important de l'urbanisation sur l'ensemble du territoire départemental. L'agglomération strasbourgeoise a vu sa part dans la construction neuve départementale passer de 36 % à 23 %. Cette évolution s'est faite principalement au profit des petits villages. Ainsi, les territoires générant les densités les plus fortes ont abrité moins de logements ; et ce sont les territoires à plus faible densité qui ont pris le relais. Dans ce sens, et à structure égale de localisation des logements qu'en 1976-2002, le foncier consommé dans le tissu mixte pour le logement entre 2002 et 2007 aurait été moindre d'une trentaine

PART DANS LA CONSTRUCTION NEUVE 1980-2002



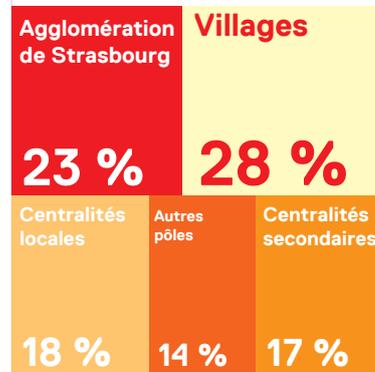
Source : SITADEL 2 - MEEDDM/SDeS 1980-2002

d'hectares chaque année. Soit, au total, plus de 150 hectares sur l'ensemble de la période.

Ainsi, en jouant sur un seul levier (la localisation des logements) sans même toucher à la densité des opérations, l'économie du foncier aurait été de l'ordre de 13 %.

- Une mobilisation en priorité des **potentiels fonciers disponibles au sein de la tache urbaine**. En effet, le potentiel de densification du tissu existant semble être, par endroits, très significatif.
- **Une mobilisation plus importante des friches urbaines**, mais aussi des **tissus potentiellement mutables**. Les possibilités offertes par le recyclage de terrains déjà urbanisés sont, dans certains territoires, assez conséquentes. La mobilisation en priorité de ces terrains permettrait de réduire le recours aux extensions.
- **Des formes urbaines moins voraces en consommation du foncier**. Si la densité n'est pas le seul levier, elle est l'un des principaux et des plus efficaces. En s'améliorant de 16 à 26 entre les deux périodes d'étude, la performance de l'usage du foncier a permis d'économiser près de 750 hectares sur 5 ans. Là aussi, les marges de manœuvre existent,

PART DANS LA CONSTRUCTION NEUVE 2002-2007



Source : SITADEL 2 - MEEDDM/SDeS 2002-2007

particulièrement au niveau des villages, mais surtout au niveau des centralités intermédiaires, qui jouent un rôle de polarisation dans leurs territoires (services, commerces, équipements, gares...) mais qui ont, souvent, un comportement en termes de structures du parc de logements produits et de consommation foncière assez proche de celui des villages. Néanmoins, certaines formes d'habitat provoquent la méfiance, voire l'hostilité des habitants et des élus. Il s'agit donc de produire une offre alternative de formes urbaines qui allie la réponse aux aspirations des ménages à l'intimité, à la verdure, au calme et à l'espace, à la nécessaire réduction de la surconsommation des espaces agricoles et naturels. Cela nécessite d'agir simultanément sur l'offre des formes urbaines nouvelles et sur la qualité des espaces publics et la respiration du tissu urbain.

L'ensemble de ces objectifs méritent, pour être plus concrets, un grand effort de pédagogie, de sensibilisation et d'accompagnement auprès des communes. L'ingénierie, au profit des petites communes, très souvent dépourvues en termes de moyens et de compétences techniques, pour d'une part définir des stratégies foncières et, d'autre part, pour les mettre en œuvre, est à cet effet fondamentale.



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

Directrice de publication : **Anne Pons, Directrice générale de l'ADEUS**  
 Équipe projet : **Mathieu Lavenn, Maryline Roussette, Ahmed Saib (chef de projet)**  
 Photo 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](http://www.adeus.org)