



La consommation foncière dans le Bas-Rhin : une optimisation qui s'impose

Les collectivités territoriales et l'Etat portent à la question foncière une attention sans cesse croissante. Il y a dix ans, l'avènement des SCoTs mettait cette problématique à une place centrale. Les différentes lois votées depuis 1999 ont amplifié cette tendance. Au niveau local, le département du Bas-Rhin s'est doté d'un EPFL en décembre 2007. Récemment les lois Grenelle I et II ont franchi un pas supplémentaire : **les documents d'urbanisme (SCoTs et PLUs) se mesurent désormais à la maîtrise de la consommation foncière.**

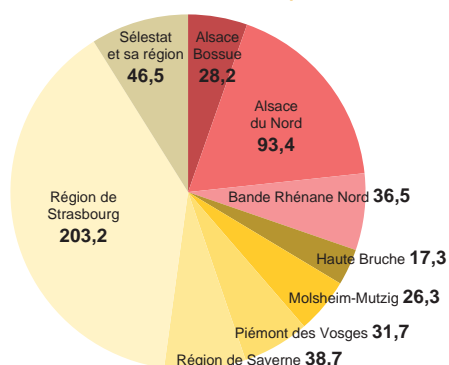
Par ailleurs, depuis cinq ans, des collectivités territoriales (la Région), l'Etat (la DRE et la DDE) et l'ADEUS ont inscrit la question de l'étalement urbain et de la consommation foncière dans le cadre du programme de travail partenarial. Plusieurs études et un travail méthodologique important ont été produits. **Afin de pérenniser ces acquis dans le nouveau contexte législatif, l'ADEUS et l'ensemble de ses partenaires ont décidé de créer un outil dédié à cette problématique : l'observatoire du foncier et des évolutions des territoires. Son but : systématiser la production des connaissances sur cette thématique, alimenter les réflexions des partenaires et nourrir le suivi des politiques publiques.**

Cette première note de l'observatoire, dédiée spécifiquement à la consommation foncière, donne de premières indications sur la réalité de la consommation foncière dans le Bas-Rhin entre 1976 et 2002 : combien ? où ? comment ? pourquoi faire ? Elle sera rapidement suivie par une deuxième note de mise à jour sur une période plus récente.

530 hectares urbanisés chaque année dans le Bas-Rhin

Entre 1976 et 2002, quelque 13 650 hectares ont été consommés pour répondre aux besoins en logements, en équipements et en activités économiques (hors réseaux interurbains : routes, autoroutes). Ainsi, durant 26 ans, chaque semaine, **une dizaine d'hectares ont été urbanisés. La tache urbaine s'est accrue de 56 %**, ce qui correspond à un rythme de **doublement de la tache urbaine tous les 40 ans.**

Consommation foncière en ha par an



CHIFFRES-CLÉS

- 530 ha consommés chaque année
- 28 % de remplissage
- 30 % de la consommation dédiée aux ZA

Un Bas-rhinois, pour satisfaire tous ses besoins (logements, activités, équipements...), occupait en moyenne :

- 270 m² en 1976
- 360 m² en 2002

Trois hectares sur dix ont été dédiés aux zones d'activités

Entre 1976 et 2002, chaque mois, 13 hectares ont été urbanisés pour créer ou étendre des zones d'activités existantes.

Pour 100 hectares dédiés aux zones d'activités en 1976, on en compte 223 en 2002. Soit un rythme de doublement des surfaces dédiées aux zones d'activités tous les 23 ans.

Au total, 29 % des nouvelles surfaces urbanisées ont concerné des zones d'activité. La part des zones d'activité dans l'urbanisation nouvelle a, néanmoins, été très variable selon les territoires : **un hectare urbanisé sur deux** dans le territoire de Molsheim-Mutzig, seulement **un sur quatre** dans celui de l'Alsace du Nord et moins de **un sur dix** dans la Haute Bruche.

Ces différences ont contribué à modifier la géographie des ZA dans le département. C'est dans le territoire du SCoT de Sélestat et sa région que l'augmentation a été la plus forte : les surfaces dédiées aux zones d'activités y ont été multipliées par 3,75. Il est à noter que la création des ZA dans le SCoTERS a été parmi les plus faibles du département durant cette période : les surfaces des zones d'activités y ont « seulement » doublé.

In fine, les écarts entre territoires dans l'accueil des zones d'activités se sont fortement creusés.

En 2002, la part des ZA dans l'espace urbanisé dépasse la moyenne départementale (19 %) dans trois territoires : la Bande Rhénane Nord (21 %), le SCoTERS (25 %) et Molsheim-Mutzig (37 %). Par niveau d'armature urbaine des SCoTs, quatre constats principaux :

- ce sont les pôles qui abritent le plus de surfaces en zones d'activités (28 % de la surface urbanisée de 2002) ;
- c'est dans les centralités secondaires que l'augmentation des surfaces dédiées aux ZA entre 1976 et 2002 a été la plus importante : surfaces multipliées par 2,34, soit une évolution deux fois plus rapide que la moyenne départementale ;
- dans les autres centralités (essentiellement la deuxième couronne de la CUS), l'accroissement des zones d'activités a été le plus faible : +72 %, de sorte que ces territoires qui abritaient le plus de zones d'activités (22 % de leur surface urbanisée en 1976) en accueillent à peine plus en 2002 : 24 % ;
- enfin, il y a une véritable différence entre les villages et tous les autres niveaux d'armature urbaine : 5 % des surfaces urbanisées des villages sont dédiées aux activités, contre 25 à 28 % pour les autres niveaux de polarité.

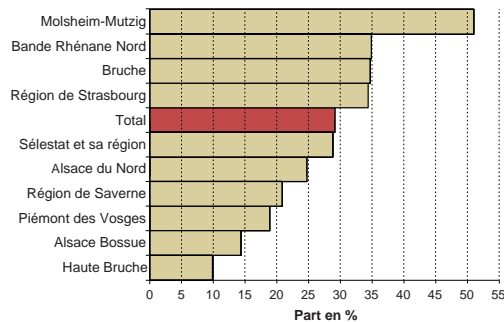
Un tiers de l'urbanisation nouvelle en remplissage interstitiel

Trois types de formes urbaines ont été distingués :

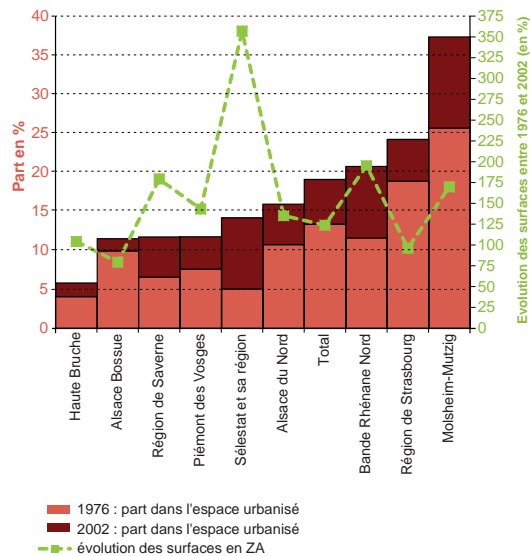
- **Les extensions urbaines significatives.** Il s'agit de grandes opérations (lotissements ou zones d'activités), qui se sont faites en marge du tissu aggloméré et qui font croître l'enveloppe urbaine.
- **Les extensions ponctuelles.** Il s'agit de petites opérations ponctuelles en marge du tissu, mais aussi de constructions hors tissu urbain (mitage).
- **Le remplissage interstitiel.** Ce type d'urbanisation correspond soit au remplissage de dents creuses, soit à de l'urbanisation en deuxième ou en troisième rideau, soit encore à de grandes opérations de remplissage de « vides urbains » et qui n'ont pas pour conséquence d'accroître l'enveloppe urbaine sur ses marges.

Entre 1976 et 2002, **52 % de l'urbanisation (hors ZA) a pris la forme d'extensions urbaines significatives. 28 % correspondent à du remplissage interstitiel et 20 % se sont faits sous forme d'extensions ponctuelles.**

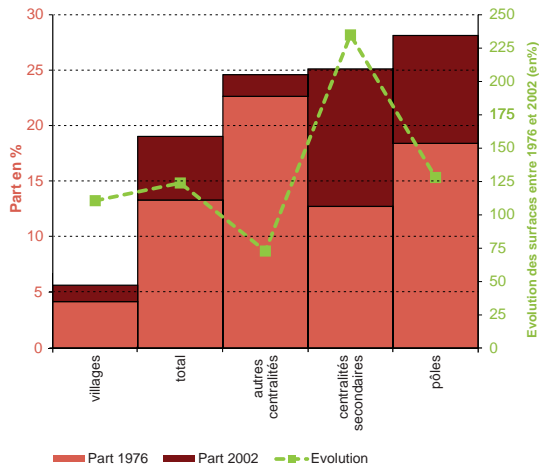
Part des ZA dans la consommation foncière moyenne 1976-2002

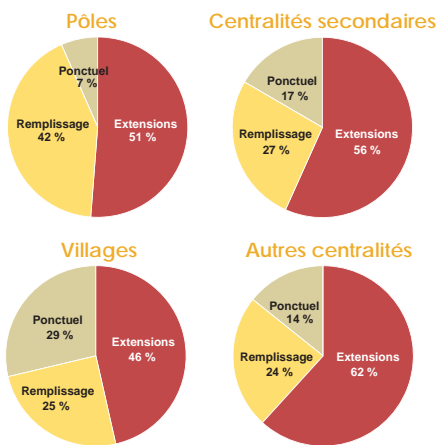


Part des ZA dans l'espace urbanisé et évolution 1976-2002

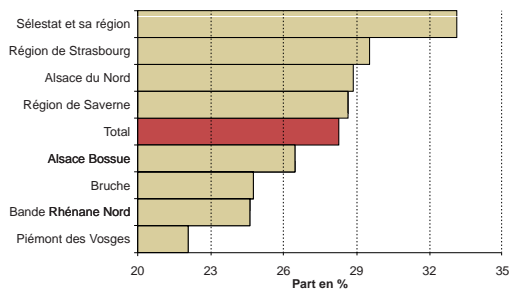


Part des ZA dans l'espace urbanisé et évolution 1976-2002

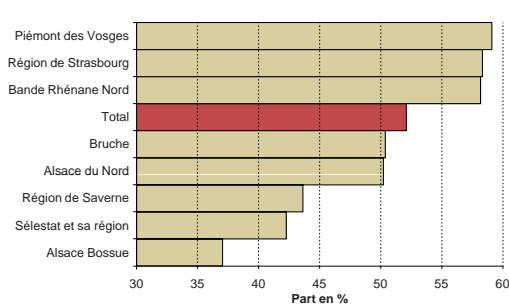




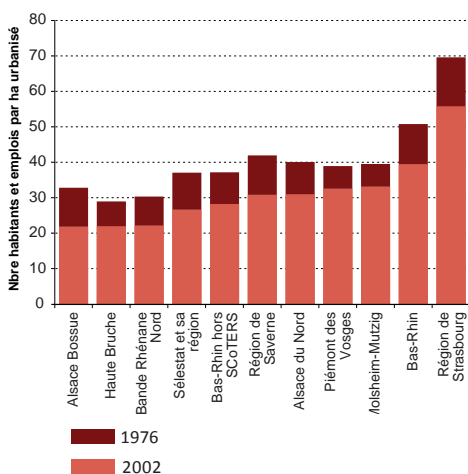
Part du remplissage 1976-2002



Part des extensions significatives 1976-2002



Densité cumulée (habitants-emplois) 1976-2002



Ainsi, ce sont près des trois quarts de la consommation foncière qui se sont faits en extension. Ces moyennes départementales masquent de fortes spécificités territoriales :

- Une différences entre la plaine et le massif : c'est dans le massif que la part des extensions ponctuelles a été la plus importante. **Dans la plaine, les extensions significatives dominent.** Cette situation prévaut aussi dans le Piémont.
- **Le remplissage interstitiel a été plus utilisé dans les pôles**, alors que les extensions ponctuelles y ont été plutôt faibles. Ce qui est l'exact opposé de ce qui s'est passé dans les villages.
- En revanche, les centralités ont plus procédé par extensions significatives.

En plus du relief, plusieurs facteurs expliquent ces différences territoriales :

- **L'ancienneté des documents d'urbanisme.** Plus les POS sont anciens, plus les extensions significatives (les lotissements) sont présentes, signe d'une organisation et d'une planification de l'urbanisation.
- La taille des communes : il y a plus de chance de trouver des opérations isolées dans les villages que dans les communes plus peuplées. La présence préalable de la voirie et des réseaux en général facilite ce type d'opérations.
- **Certains risques ou opportunités influent également sur la manière d'urbaniser.** Ainsi, la présence de risques d'inondation peut générer une urbanisation plus orientée vers le remplissage. De la même manière, la présence du vignoble (le Piémont) peut entraîner, selon les configurations et l'état de l'urbanisation dans les années 70 - soit le plus souvent -, une urbanisation en dehors des parties agglomérées par des extensions urbaines significatives, soit, plus rarement, un plus grand recours au remplissage interstitiel.

Une forte dé-densification des fonctions urbaines

Au-delà du nombre d'hectares consommés et de la manière d'urbaniser dans les territoires, il est nécessaire de compléter l'analyse par l'impact de cette consommation foncière sur les fonctions urbaines : quel impact de l'urbanisation nouvelle sur la densité des fonctions urbaines ? La densité utilisée ci-après rapporte le cumul du nombre d'emplois et d'habitants à la superficie urbanisée.

Dans le Bas-Rhin, en 2002, un hectare urbanisé accueillait en moyenne 40 habitants et/ou emplois.

Il y a de fortes différences entre les territoires. La densité du SCOTERS (56 habitants et emplois par hectare) représente le double de ce que l'on observe dans le reste du département (28). Elle atteint son minimum dans la Bande Rhénane Nord et dans l'Alsace Bossue (22). **La densité dans les territoires des SCOTs est d'autant plus importante que le territoire abrite un noyau urbain ou un réseau d'unités urbaines importantes.**

Depuis 1976, la densité a fortement baissé, passant de 51 habitants et emplois par hectare à 40 en 2002 (-22 %). La baisse a été particulièrement importante dans les territoires de l'Alsace Bossue (-34 %), de Sélestat (-28 %) et de la Bande Rhénane Nord (-27 %). Concomitamment à cette baisse, **le rapport entre les densités des territoires les plus denses et les moins denses s'est accru** : il est passé de 2,3 à 2,53 entre 1976 et 2002. A quelques exceptions près (Sélestat et Saverne), **la dé-densification a été plus forte dans les territoires à faible densité que dans ceux où la densité était déjà forte en 1976.**

Par niveau d'armature, c'est dans les centralités secondaires que la baisse a été la plus importante (-31 %). Ces communes voient l'écart de densité avec les villages et les autres centralités se réduire, alors qu'il augmente avec les pôles.

Ainsi, **les centralités secondaires qui jouent un rôle important dans la polarisation de leurs territoires respectifs (activités, équipements, commerce), ont un comportement en termes de densité qui s'approche plus de celui des villages que de celui des pôles.**

Les raisons de la dé-densification sont multiples :

La baisse de la taille moyenne des ménages. Dans le département, le nombre moyen d'occupants d'un logement était de 3 en 1975. Aujourd'hui, il est de 2,34. A l'horizon 2030, il serait de l'ordre de 2 personnes par logement habité.

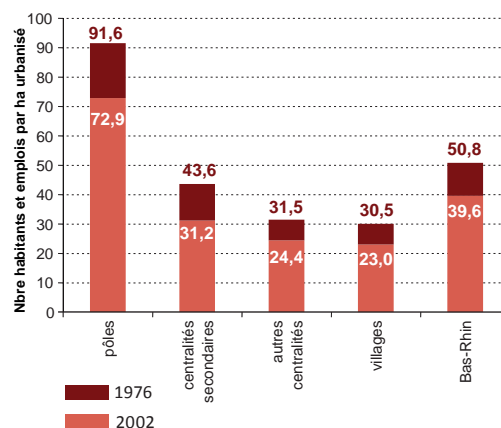
Alors que la taille moyenne des ménages baissait, celle des logements n'a pas cessé d'augmenter. Ainsi, les logements de 5 pièces et plus pèsent de plus en plus dans l'ensemble du parc. Aujourd'hui, ils pèsent plus de 40 % des logements contre 27 % en 1962.

Durant les années 80 et 90, la taille moyenne des lots de maisons individuelles a augmenté. Et si le renchérissement des terrains a permis une baisse de la taille moyenne des lots à proximité des grandes agglomérations, il a également entraîné des choix résidentiels très éloignés de celles-ci, avec des prix qui ont rendu possible l'acquisition de lots beaucoup plus grands.

Si la maison individuelle voit sa part baisser dans l'ensemble des logements produits ces dernières années, il n'en demeure pas moins qu'elle a été durant les années 70 et 80 le mode quasi exclusif de production de logements en dehors des centres urbains. Aux structures urbaines denses des noyaux villageois se sont ajoutés des lotissements aux formes urbaines très consommatrices d'espaces (taille des lots, voirie...).

On peut faire le même constat pour les activités : elles ont été sorties du cœur des communes pour être implantées dans de nouvelles zones d'activités. La dé-densification a ainsi autant touché les emplois que la population. On peut, par ailleurs, assimiler les effets des gains de productivité sur le nombre d'emplois et donc sur l'espace moyen occupé aux effets de la baisse de la taille moyenne des ménages.

Densité cumulée
(habitants-emplois) 1976-2002



En conclusion

Pour les territoires, on retient :

- une grande différence de comportement entre les communes de plaine et celles du massif ;
- une distinction très nette entre les pôles et les autres niveaux d'armature ;
- un accroissement beaucoup plus rapide des surfaces dédiées aux zones d'activités que celles dédiées à l'habitat ;
- hormis pour l'accueil des ZA, les centralités secondaires ont des comportements plus proches de ceux des villages que de ceux des pôles ;
- les densités (rapports aux surfaces urbanisées) baissent quasiment partout, que ce soit pour les habitants ou les emplois. Par ailleurs, les écarts de densité entre les territoires s'accroissent.

Pour l'ensemble de ses besoins quotidiens (logement, activités, équipements), un habitant bas-rhinois occupe en moyenne 360 m² d'espace artificialisé. Il en occupait 270 en 1976.

Il apparaît donc clairement que la consommation foncière a suivi une pente qui dépasse les simples évolutions démographiques et économiques. Dit autrement, l'évolution future de la consommation foncière dépendra non seulement des évolutions démographiques et économiques à venir, mais aussi de la manière avec laquelle seront gérées la densité et les formes urbaines, non seulement pour les logements mais aussi pour les activités.

Par ailleurs, les différences entre les territoires ne semblent pas être dues simplement à des effets de relief ou à des spécificités locales (zones d'inondation, importance de l'agriculture, vignoble, densité antérieure). Si, généralement dans les années 70 et 80, les politiques d'urbanisation n'appréhendaient pas le foncier autrement qu'une matière première disponible et abondante, des exemples de prise en compte de cette problématique, dès ces années-là, existent. Les différences territoriales montrent aussi que des marges de manœuvre existent, quel que soit le niveau de l'armature urbaine.

Aujourd'hui, avec la montée en puissance des préoccupations environnementales, l'optimisation de l'usage du foncier s'impose. Paradoxalement, cette prise de conscience des enjeux environnementaux (préservation et reconstruction des trames vertes et de la biodiversité), mais aussi énergétiques et agricoles (circuits courts, sécurité alimentaire...) se heurtent, pour l'utilisation raisonnée des ressources foncières et son corollaire, la densité, à une méfiance, sinon à une hostilité d'une partie des citoyens, non seulement dans les villages, mais de plus en plus dans les agglomérations.

Néanmoins, les besoins en logements vont se maintenir à des niveaux très importants durant les 20 prochaines années. Il faudra y répondre, tout en veillant à optimiser l'usage du foncier.

Au-delà des exigences de la loi, les SCoTs et les PLU intercommunaux ont un rôle important à jouer pour répondre à un grand défi : fabriquer une ville plus compacte, construire plus dense, tout en répondant aux besoins en logements et en activités d'une population qui exige de plus en plus un cadre de vie agréable. La participation du citoyen dans le processus de fabrication de la ville dense paraît ainsi primordiale et incontournable.