LES NOTES DE L'ADEUS

Agence
d'urbanisme
de Strasbourg
Rhin supérieur

LES ESPACES AGRICOLES MIS EN TENSION PAR L'EXPANSION URBAINE

RÉCIT DE LA CONSOMMATION FONCIÈRE

329

JUIN 2022

FONCIER

La loi dite « Climat et résilience », promulguée le 22 août 2021, prévoit notamment un objectif d'absence d'artificialisation nette des sols à l'horizon 2050, décliné en trois périodes décennales.

La première période oblige à diviser par au moins deux la consommation foncière d'ici 2030, au regard de celle des dix années qui précèdent sa promulgation.

En décembre 2000, la loi « Solidarité et renouvellement urbain » rappelait déjà l'objectif de modération de la consommation foncière. Avec la loi « Climat et résilience », l'évolution majeure réside dans le passage d'une obligation de moyens à une obligation de résultats.

La mesure de la consommation foncière devient ainsi une nécessité encore plus prégnante que par le passé.

L'objectif réside dans la diminution des contraintes exercées par l'activité humaine sur les espaces naturels, agricoles et forestiers.

Dans le Bas-Rhin, la consommation foncière est d'abord générée par les besoins en logements. La pression la plus forte en extension urbaine s'exerce sur les espaces agricoles, particulièrement sur des sols dédiés aux cultures annuelles. Le SCOTERS est à la fois le plus agricole et le plus artificialisé des SCoT bas-rhinois.

La production de logements, principal moteur de la consommation foncière

Une réduction effective de la consommation foncière

Dans le Bas-Rhin, la consommation foncière annuelle moyenne s'est réduite de 19 %, en passant de 274 hectares entre 2003 et 2009 à 222 hectares entre 2010 et 2019.

Tous les SCoT bas-rhinois ont fourni des efforts significatifs pour s'inscrire dans une trajectoire d'absence d'artificialisation nette des sols à l'horizon 2050, même s'ils doivent certainement être poursuivis, voire accentués.

Une part encore significative de la consommation en extension

Pour répondre aux aspirations d'une partie de la population en matière de logement, ainsi qu'aux besoins de développement économique, le modèle qui a longtemps prévalu était l'urbanisation en extension urbaine, c'est-à-dire au-delà des limites du tissu urbain constitué. L'extension urbaine demeure encore importante, mais c'est elle qui devra être réduite dans un premier temps, afin de respecter les obligations instaurées par la loi « Climat et résilience ».

Dans le Bas-Rhin, entre 2016 et 2019, les extensions urbaines représentent encore 47 % de la consommation foncière totale, avec des nuances selon les SCoT, variant de 42 % dans le SCoT Bruche-Mossig à 51 % dans le SCoT de l'Alsace du nord.

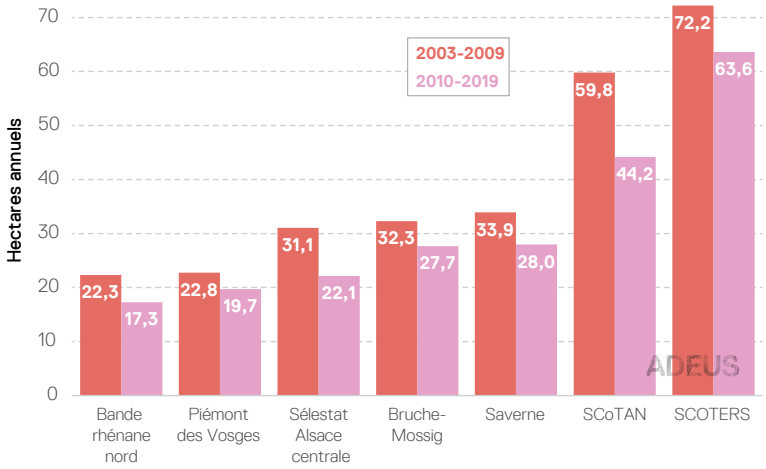
L'habitat demeure le principal moteur de la consommation foncière

Sur les 215 hectares de foncier consommés annuellement en moyenne entre 2016 et 2019, 145 l'ont été pour la production de logements.

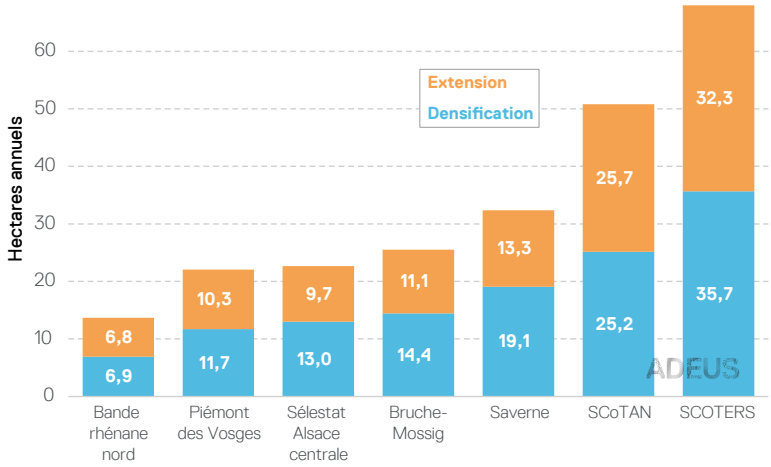
En plus d'être le principal déterminant de la consommation foncière, la vocation résidentielle est aussi le fait majoritaire des extensions urbaines.

Au cours de cette période, les deux tiers de la consommation foncière en extension urbaine sont dévolus à l'habitat. Parallèlement, près des trois quarts de la consommation foncière en densification du tissu urbain existant sont aussi liés au développement résidentiel.

CONSOMMATION FONCIÈRE ANNUELLE MOYENNE PAR SCoT ENTRE 2003 ET 2019 - Source : DGFiP - MAJIC



CONSOMMATION FONCIÈRE ANNUELLE MOYENNE PAR MODE DE CONSOMMATION ENTRE 2016 ET 2019 - Source : DGFiP - MAJIC



PART DE LA CONSOMMATION FONCIÈRE À VOCATION RÉSIDENTIELLE ENTRE 2016 ET 2019 - Source : DGFiP - MAJIC

Libellé SCoT	Densification	Extension	Ensemble
Bande rhénane nord	80 %	88 %	84 %
Piémont des Vosges	68 %	44 %	56 %
Sélestat Alsace centrale	83 %	76 %	80 %
Bruche-Mossig	86 %	79 %	83 %
Saverne	64 %	72 %	68 %
SCoTAN	78 %	66 %	72 %
SCOTERS	64 %	59 %	62 %
Bas-Rhin	**73 %**	**66 %**	**70 %**

Des modes de consommation foncière différents selon la destination des sols

Entre 2016 et 2019, la consommation foncière à vocation économique se réalise davantage en extension urbaine (52 %) qu'en densification. Quant à la consommation foncière à vocation résidentielle, elle se produit moins en extension (44 %) qu'en densification.

Toutefois, compte tenu des différences de superficies consommées entre ces deux vocations (30 % pour l'activité et 70 % pour l'habitat), l'activité économique ne prélève qu'une petite partie du foncier sur les espaces naturels, agricoles et forestiers.

Le SCoT de la région strasbourgeoise et le SCoT de l'Alsace du nord, qui s'étendent sur 41 % du territoire bas-rhinois, concentrent 47 % des surfaces consommées en densification et 52 % des surfaces prélevées en extension sur les espaces naturels, agricoles et forestiers. Dans ces deux territoires, les extensions représentent respectivement 51 % et 62 % des consommations à vocation économique, ainsi que 46 % et 47 % des consommations à vocation résidentielle.

SOURCE, DONNÉES ET MÉTHODE

Les analyses reposent sur l'exploitation des données du fichier MAJIC (mise à jour des informations cadastrales). Il s'agit d'une source fiscale mise à disposition par la Direction générale des finances publiques.

Les données prises en compte reposent sur les unités foncières (parcelles contiguës appartenant au même propriétaire), qui connaissent une modification de leur état entre l'année n-1 et l'année n.

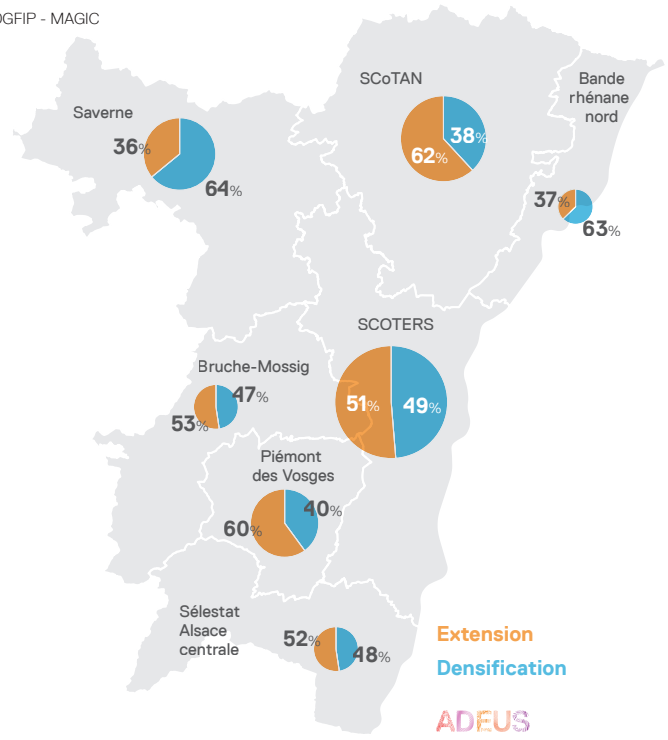
La méthode consiste à identifier les vocations principales (habitat et activités), de même que le mode de consommation (en densification ou en extension de la tache urbaine).

NB : la somme des consommations foncières, à vocation résidentielle et à vocation économique, est inférieure au total de la consommation foncière, qui prend également en compte les dépendances et les usages mixtes.

Précision :
Les fichiers fonciers utilisés ici sont limités au Bas-Rhin. Les analyses pour le SCoT de Sélestat Alsace centrale ne tiennent pas compte des cinq communes haut-rhinoises incluses dans son périmètre.

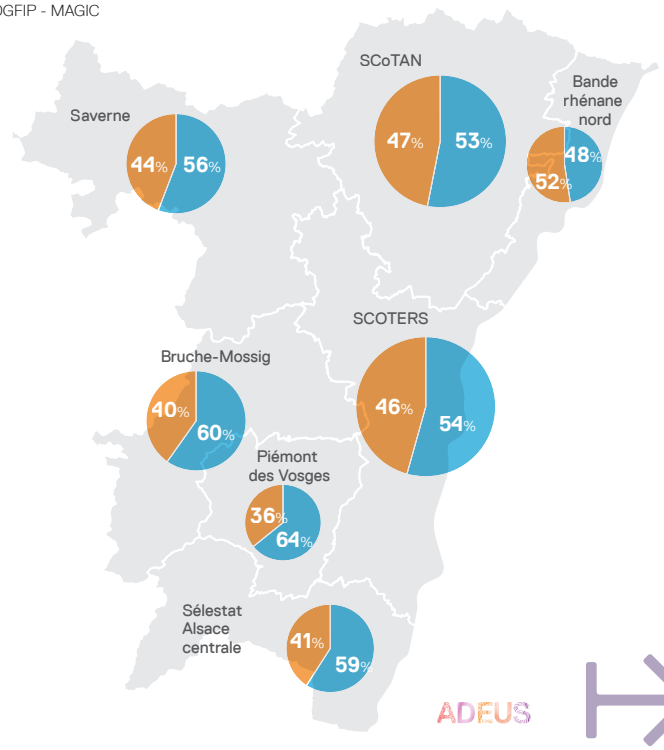
MODE DE CONSOMMATION FONCIÈRE ENTRE 2016 ET 2019 : À VOCATION ÉCONOMIQUE

Source : DGFIP - MAGIC



À VOCATION RÉSIDENTIELLE

Source : DGFIP - MAGIC



Forêts et agriculture façonnent le territoire bas-rhinois

Un territoire fortement agricole

Le Bas-Rhin couvre une superficie de près de 480 000 hectares, dont 45 % sont des territoires agricoles. Ainsi, 217 600 hectares sont des espaces cultivés, composés aussi bien de cultures annuelles et pluriannuelles que de cultures permanentes, comme la vigne (7 300 ha). Ces espaces sont en prise directe avec les espaces d'exension prévus dans les documents de planification.

De grands espaces forestiers

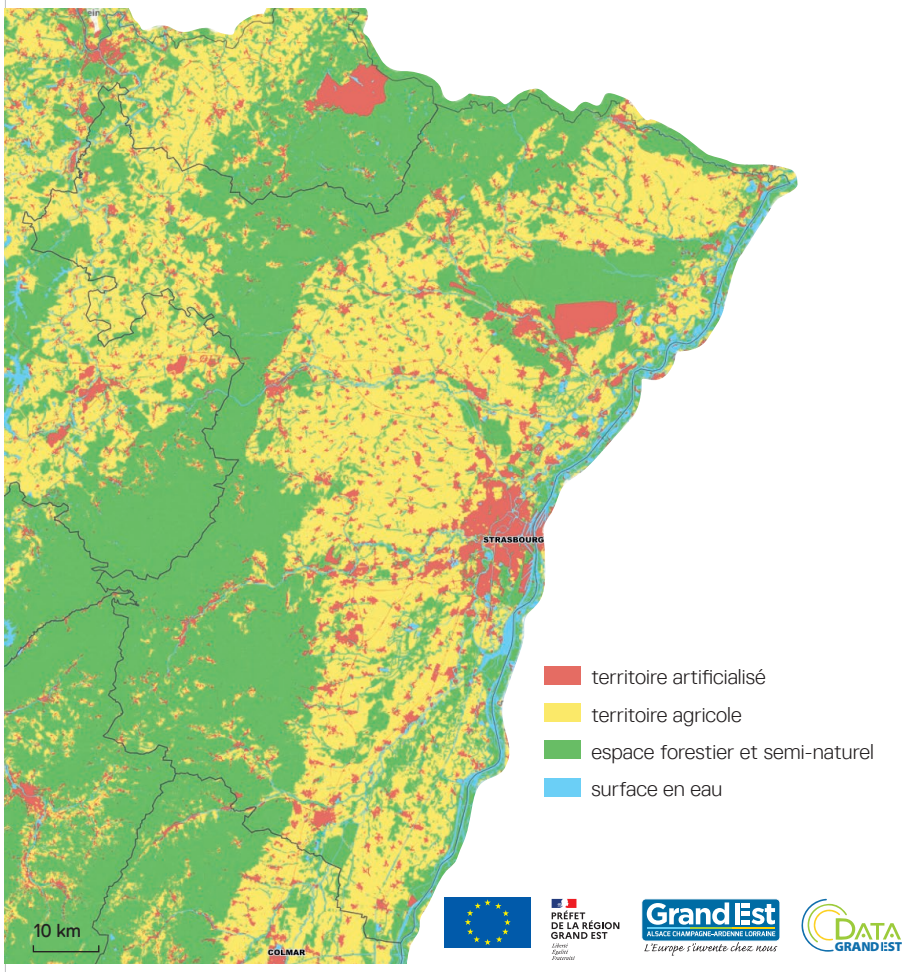
Les espaces forestiers et semi-naturels couvrent 40 % du territoire, et représentent 190 700 ha. Ces espaces sont composés à 92 % de forêts de feuillus (88 800 ha), de forêts de conifères (50 000 ha) et de forêts mixtes (35 500 ha).

Des espaces à préserver

Ces emprises naturelles, agricoles et forestières couvrent 85 % du territoire bas-rhinois et sont autant d'espaces constitutifs du paysage et des vecteurs d'attractivité. Elles représentent aussi et surtout des espaces à préserver, tel que le rappelle la récente loi « Climat et résilience », qui oblige d'ici 2030 à réduire de moitié la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers par rapport à la décennie qui a précédé la promulgation de la loi.

À l'échelle des SCoT, quelques nuances apparaissent dans l'occupation du sol.

L'OCCUPATION DU SOL EN 2010 - Source : Région Grand Est - ocs.datagrandest.fr



CONNAISSANCE DE L'OCCUPATION DU SOL :

La Région Grand Est s'est dotée d'un outil de connaissance du territoire et de l'occupation du sol (OCS), de la grande échelle régionale à la commune. Elle met à disposition en libre accès un grand nombre de données, ainsi que des portraits de territoires, qui permettent notamment de mieux comprendre la nature de l'occupation du sol et de son évolution. GeoGrandEst

NOMENCLATURE DE L'OCCUPATION DU SOL :

La nomenclature se décline sur cinq niveaux. Le premier distingue les espaces selon qu'il s'agisse de territoires agricoles, d'espaces forestiers et semi-naturels, de territoires artificialisés, de surfaces en eau ou encore de zones humides. Chaque niveau supplémentaire de cette nomenclature détaille plus finement la nature de l'occupation du sol.

Les communes de montagne sont les plus forestières

Les SCoT qui rassemblent des communes de montagne sont ceux qui sont les plus couverts de forêts et d'espaces semi-naturels. C'est notamment le cas du SCoT Bruche-Mossig, dont 61 % du territoire est composé d'espaces forestiers. À l'exception du SCOTERS et du SCoT de la Bande rhénane nord, tous les autres territoires sont couverts à plus de 40 % d'espaces forestiers et semi-naturels.

Le SCoT de la région de Strasbourg est, en proportion, le plus agricole…

Dans le SCOTERS, l'activité agricole couvre 59 % du territoire. La topographie des lieux joue un rôle important, puisqu'il est plus facile de cultiver en plaine, même si l'agriculture est aussi très présente dans les communes plus vallonnées du Pays de la Zorn ou du Kochersberg, dont les terres sont particulièrement fertiles.

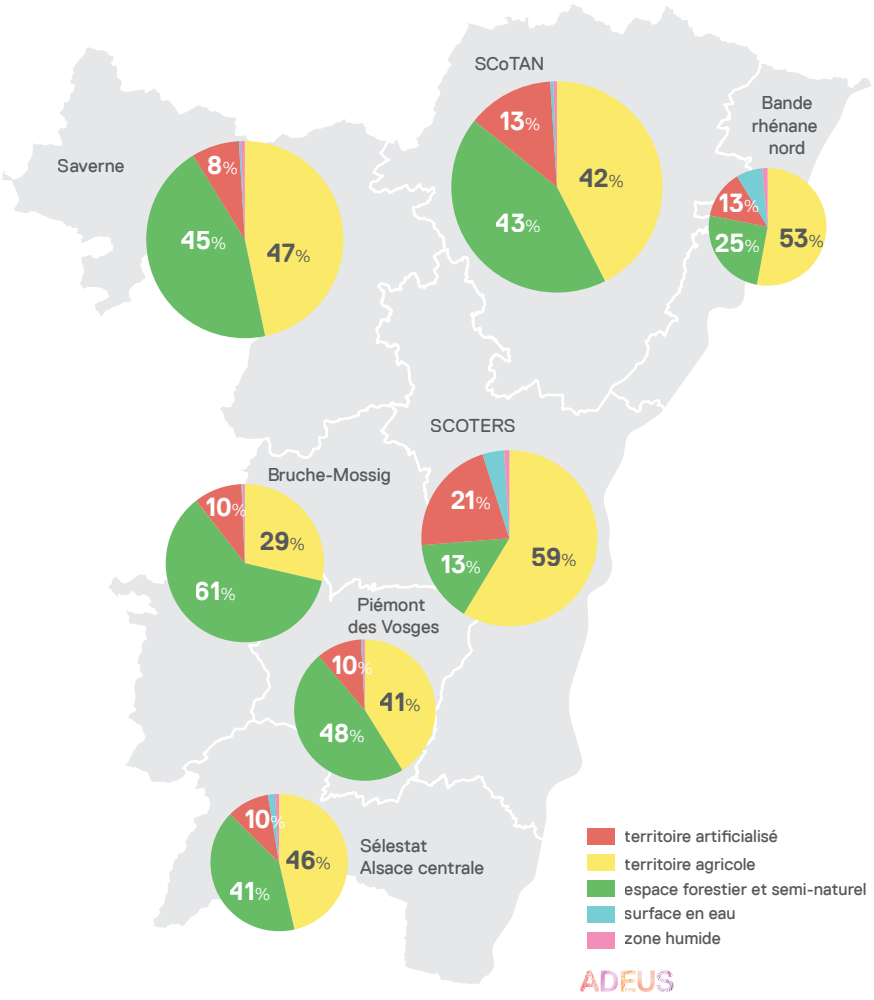
…et le plus artificialisé

Le SCOTERS est aussi le territoire dont les espaces artificialisés recouvrent la plus grande superficie par comparaison avec tous les autres SCoT bas-rhinois (18 500 ha, soit 21 % du territoire au sens de la BDOCS).

Avec 13 % d'espaces artificialisés, le SCoTAN et le SCoT de la Bande rhénane nord suivent de loin le SCOTERS, tandis que le SCoT de Saverne est le territoire le moins impacté par l'urbanisation, avec 8 % d'espaces artificialisés.

OCCUPATION DU SOL PAR SCoT DANS LE BAS-RHIN

Source : Région Grand Est - ocs.datagrandest.fr



Vulnérabilité des espaces agricoles

En tenant compte uniquement des emprises foncières qui sont intégralement situées en-dehors de la tache urbaine, il apparaît que **225 communes bas-rhinoises sur 514 ont effectivement consommé des espaces agricoles, naturels et forestiers entre 2016 et 2019.** Les 27 communes bas-rhinoises les plus consommatrices de foncier ont prélevé à elles seules la moitié des espaces naturels, agricoles et forestiers au cours de la période.

Le logement est le principal vecteur des extensions urbaines

Les communes qui se sont étendues entre 2016 et 2019 l'ont fait, soit exclusivement soit majoritairement, pour la construction de logements, confirmant ainsi les constats réalisés depuis plusieurs années.

La prédominance de la vocation résidentielle de la consommation foncière est telle qu'entre 2016 et 2019, 90 % des communes qui se sont étendues pour produire des logements n'ont pas consommé de foncier à vocation économique.

Les espaces agricoles sont les principales réserves foncières du développement urbain

Les espaces les plus vulnérables face à l'expansion urbaine sont les espaces agricoles. En effet, quelle que soit la destination des sols, les premières emprises foncières sur lesquelles l'urbanisation se poursuit sont d'abord les cultures annuelles, puis les cultures permanentes (vergers, cultures spécialisées, vignes, etc.).

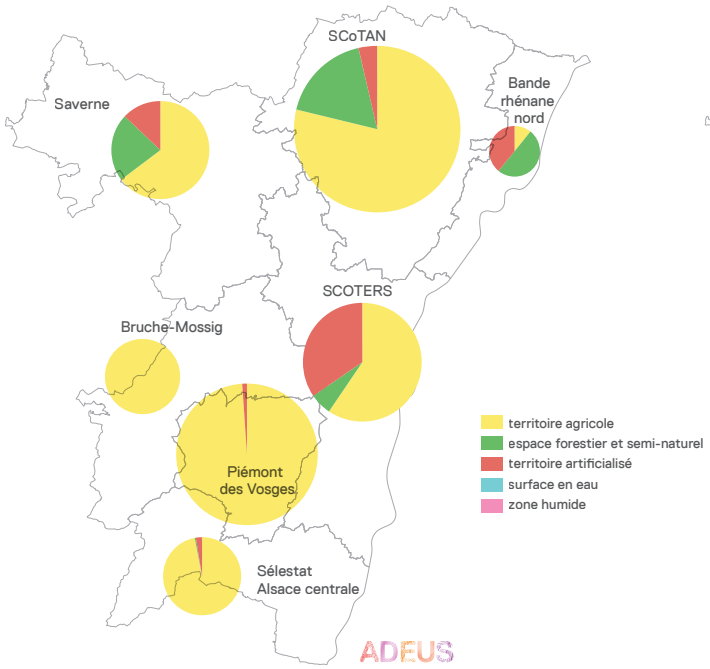
À l'échelle départementale, **les espaces agricoles représentent 87 % des espaces d'extension urbaine pour produire des logements et 80 % des extensions d'activités économiques.**

MÉTHODE :

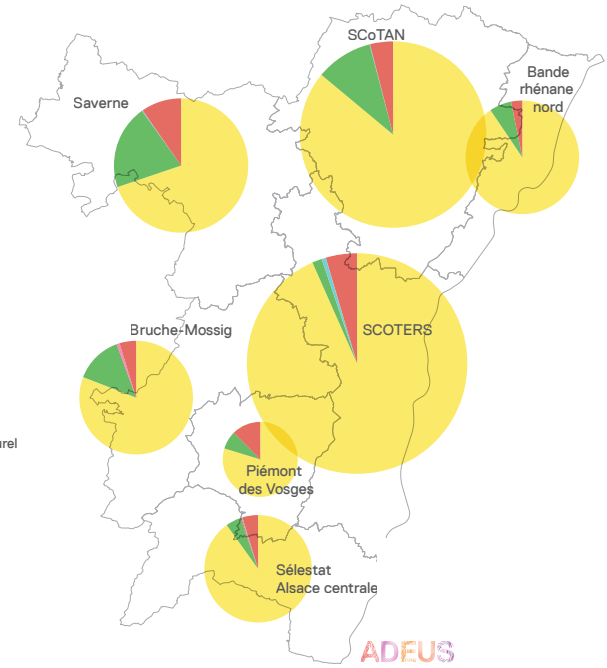
Afin de connaître et de qualifier la nature antérieure des sols prélevés en extension pure entre 2016 et 2019 (intégralement au-delà des limites de la tache urbaine) à des fins d'urbanisation à vocation économique ou résidentielle, les fichiers MAJIC ont été croisés avec la base de l'occupation du sol en 2010 de la Région Grand Est. L'analyse des résultats reprend le vocabulaire de la nomenclature de l'OCS.

NATURE DES ESPACES CONSOMMÉS EN EXTENSION ENTRE 2016 ET 2019 :

À VOCATION ÉCONOMIQUE



À VOCATION RÉSIDENTIELLE



Source : DGFIP - MAJIC et Région Grand Est

À l'exception du SCOTERS, les surfaces agricoles représentent moins de la moitié de l'occupation du sol dans chaque territoire de SCoT, et pourtant ce sont ces espaces qui sont les plus prisés, rendant leur vulnérabilité à l'extension de l'urbanisation encore plus forte.

Des types de surfaces agricoles plus prisés que d'autres

Les cultures annuelles et pluriannuelles, de même que les prairies, friches et délaissés agricoles sont les principaux espaces agricoles consommés en extension, tant pour les projets économiques que résidentiels.

Des nuances apparaissent entre territoires de SCoT, et se précisent plus encore selon les vocations projetées. Ainsi, pour l'habitat, les extensions sont réalisées d'abord sur des cultures annuelles et pluriannuelles (54 % des surfaces), puis sur les prairies et délaissés (38 %) et enfin sur des espaces de vergers (6 %). Or, les prairies et les vergers sont souvent des espaces de grande richesse tant du point de vue écologique (réservoirs de biodiversité et de circulation des espèces), que pour leur valeur nourricière.

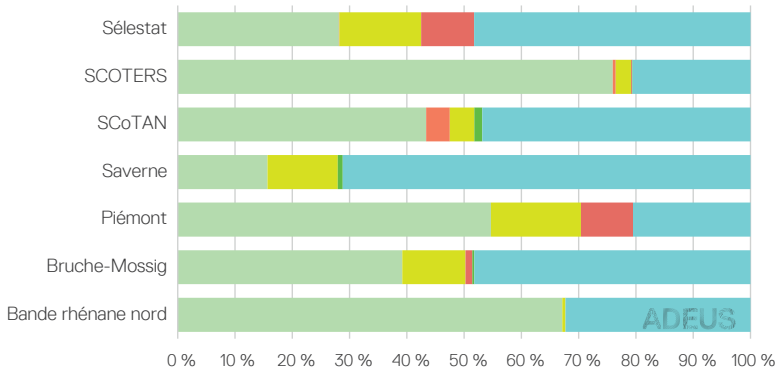
Les extensions d'activité se réalisent à 71 % sur des cultures annuelles et à 38 % sur des prairies et délaissés.

Les espaces forestiers moins impactés

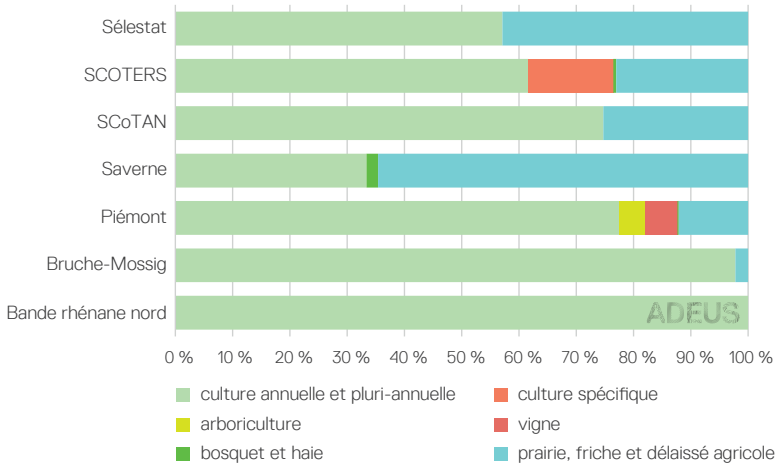
Les espaces forestiers et semi-naturels représentent 8 % et 11 % des territoires d'extension selon qu'il s'agisse de logement ou d'activité.

NATURE DES ESPACES AGRICOLES CONSOMMÉS EN EXTENSION PAR SCoT DE 2016 À 2019 :

À VOCATION RÉSIDENTIELLE Sources : DGFiP - MAJIC et Région Grand Est - ocs.datagrandest.fr



À VOCATION ÉCONOMIQUE Sources : DGFiP - MAJIC et Région Grand Est - ocs.datagrandest.fr



LES TERRITOIRES ARTIFICIALISÉS PERMETTENT LE RENOUVELLEMENT URBAIN

Les territoires artificialisés, qui comprennent ici surtout ce qui s'appelle les « grandes emprises » (industrielles, commerciales, aéroportuaires, militaires, gravières, etc.) ont aussi été mobilisés pour accueillir des extensions urbaines. Ces grandes emprises représentent 10 % de l'extension des activités, ainsi que 5 % de l'extension pour le logement.

Parmi les territoires artificialisés, figurent également les espaces libres, qui correspondent surtout aux friches non bâties. On y dénombre aussi les espaces verts artificialisés tels que les golfs, les parcs urbains ou les équipements sportifs et de loisirs parmi les supports des extensions urbaines, mais de façon plus marginale.

LISIÈRE URBAINE À WOLFISHEIM

Conclusion et enjeux

La consommation foncière dans le Bas-Rhin de la période 2010-2019 a diminué en comparaison avec la période 2003-2009. Le développement résidentiel demeure le principal moteur de cette consommation foncière, loin devant les projets à vocation économique. Les extensions au-delà de la tache urbaine entre 2016 et 2019 indiquent que la tendance à la prédominance de la fonction résidentielle se poursuit dans des proportions similaires.

Le Bas-Rhin est encore largement boisé et agricole, avec 85 % de sa superficie, mais dont les territoires artificialisés représentent 12 % de la superficie totale. Les espaces agricoles sont particulièrement vulnérables, puisqu'ils sont ciblés en priorité pour développer l'offre de logements et l'activité économique.

La tension la plus importante porte sur les cultures annuelles et pluriannuelles qui sont ressources de notre chaîne alimentaire. Dans une moindre mesure, les cultures permanentes, telles que les vergers traditionnels et même les vignes sont également prélevées au profit de l'extension de l'urbanisation.

De nouvelles réponses doivent être apportées, car la poursuite de la croissance démographique et le desserrement des ménages continuent de peser dans les besoins en logements, de même que les perspectives de « réindustrialisation » du pays supposent de consacrer les moyens nécessaires à la satisfaction de ces besoins.

Dans un contexte d'obligation de réduction de la consommation foncière, avant d'entamer une trajectoire d'absence d'artificialisation nette des sols à l'horizon 2050, **l'usage du foncier demande de reconsidérer la manière dont il est aménagé pour répondre à la multiplicité des besoins et des usages concurrentiels :** préservation des espaces végétalisés, préservation des paysages, préservation et restauration des coulées vertes, densification du tissu urbain, maintien de l'activité agricole et des circuits alimentaires, reconversion de friches de toute nature, etc.

De plus, l'amplification de crises majeures (climatique, migratoire, sociale, démocratique, sanitaire), révèle sous un jour nouveau les enjeux en matière d'aménagement du territoire. Ce sont tout à la fois, et sans exhaustivité, des questions de sécurité et d'indépendance alimentaire, de préservation des paysages, de capacités de rafraîchissement, d'amélioration de la qualité de l'air, de respect du droit d'accès à un logement, ou encore de mise en réseau et de réciprocité des territoires. Ce dernier aspect est particulièrement important, dans la mesure où le couple attractivité/concurrence territoriale semble trouver des limites, au profit de l'habitabilité des espaces urbains et de la promotion du bien-être des habitants et des usagers, dans un échange gagnant-gagnant.

Pour aller plus loin :

- Vers une transition écologique et sociale : quelles conséquences pour les stratégies de territoire ? Conférence de Sébastien Maire, Délégué général de France Ville Durable, Les vidéos de L'ADEUS, mars 2022
- Les logements des seniors : un levier d'action de la sobriété foncière en Alsace ? Les notes de l'ADEUS n°326, février 2022
- Faut-il consommer du foncier pour permettre le développement urbain ? Les notes de l'ADEUS n°310, décembre 2020
- Milieux naturels : aubaine ou fardeau ? Ouvrons le débat ! Les notes de l'ADEUS n°300, octobre 2020
- SRADDET : Les liens entre les espaces ruraux et urbains, Agences du réseau 7Est, janvier 2018

ADEUS
Agence d'urbanisme de Strasbourg Rhin supérieur

Directrice de publication : **Pierre Laplane, Directeur général**
Équipe projet : **Vincent Flickinger** (Chef de projet), **Luca Chiarizia, Pierre-Olivier Peccoz, Baptiste Gouraud, Pierre de Cadenet, Vincent Piquerel, Alexandra Chamroux, Hyacinthe Blaise**
PTP 2022 - N° projet : **1.2.3.5** - Mise en page : **Sophie Monnin**
Photos : **Fabienne Commessie 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