

# SOBRIÉTÉ FONCIÈRE ET CRÉATION DE LOGEMENTS SOCIAUX :

UNE ÉQUATION À RÉSOUUDRE SANS METTRE EN PÉRIL  
LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

338

SEPTEMBRE 2024



HABITAT & ENVIRONNEMENT



D'un côté, il y a l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN<sup>1</sup>) des sols d'ici 2050, inscrit dans la loi Climat et résilience du 22 août 2021. De l'autre, il y a environ 4,2 millions de personnes mal logées en France, dont 330 000 sans-abris.

Les collectivités territoriales doivent répondre à une multitude d'injonctions paradoxales et en particulier celle qui leur impose de créer des logements sociaux (notamment pour celles soumises à la loi SRU<sup>2</sup>) tout en réduisant leur consommation foncière (ZAN).

À l'échelle de l'Alsace, les besoins sont estimés à près de 9 000 logements par an d'ici 2040 avec un nombre croissant de demandes de logements sociaux (52 413 demandes au 1<sup>er</sup> janvier 2024 et une augmentation de près de 20 % de la demande en deux ans<sup>3</sup>).

Ces besoins en logements s'expriment sur l'ensemble du territoire alsacien mais néanmoins seules les communes soumises à la loi SRU sont dans l'obligation réglementaire d'y répondre.

Des possibilités compatibles au ZAN existent et appellent à être explorées, en déployant une ingénierie dédiée. Cette note en propose un rapide aperçu.

1. ZAN : La loi Climat et résilience du 22 aout 2021 a posé un objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) à l'horizon 2030

2. SRU : La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain impose à certaines communes de disposer d'un nombre minimum de logements sociaux (article 55).

3. Source AREAL

# Une évolution du modèle d'aménagement du territoire

**La conciliation des besoins de production de logements sociaux et de l'enjeu de sobriété foncière** questionne l'ensemble des acteurs du logement et de l'aménagement, parmi lesquels les collectivités jouent un rôle majeur.

En Alsace, entre 2007 et 2021, c'est près de 8 200 hectares de surface qui ont été artificialisées avec un rythme d'artificialisation équivalent à 780 terrains de football par an (Source : Données observatoire de l'occupation du sol 2007/2021).

## Requestionner l'étalement urbain

L'étalement urbain est une préoccupation croissante depuis plus de cinquante ans en France. Cette préoccupation se cristallise avec la loi Climat et résilience qui impose aux territoires une trajectoire vers le ZAN d'ici 2050. Cette trajectoire se résume par le chiffre d'un peu moins de 100 000 hectares disponibles en France pour construire des logements, des infrastructures, des équipements. Il ne s'agit plus alors de s'étaler mais d'optimiser l'usage des zones déjà urbanisées.

Dans ce contexte, augmenter une offre en logement c'est alors un peu comme essayer de résoudre la quadrature du cercle. Car il faut construire plus vert, moins carboné, plus abordable, plus adapté... avec moins de surface disponible et des besoins plus marqués

en infrastructure pour permettre une vie dans la proximité.

*Quelles sont alors les solutions pour construire en étant économique en terres naturelles et agricoles tout en garantissant le bien-être de la population ?*

## Ménager le territoire

En examinant les besoins du territoire en matière d'équipements, de logements, de vie économique et sociale sous le prisme de l'équité territoriale et de la résilience, une nécessaire sobriété s'impose pour concilier la disponibilité foncière et les multiples usages qui en sont attendus.

Il s'agit aujourd'hui de revoir nos modes d'aménagement fondé principalement sur l'étalement urbain et la spécialisation des zones. L'ère des lotissements, des zones commerciales, des quartiers d'affaire, des cités dortoirs... est révolue. Désormais, les zones pavillonnaires ou les zones d'activités doivent composer avec les enjeux du ZAN qui induit la mixité fonctionnelle.

## De la spécialisation à la mixité fonctionnelle

La mixité fonctionnelle se définit habituellement comme la pluralité des fonctions (économiques, culturelles, sociales, de transports...) sur un même espace (quartier, lotissement ou

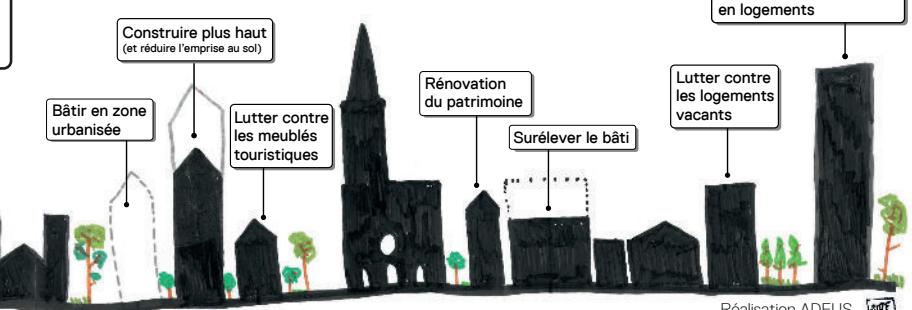
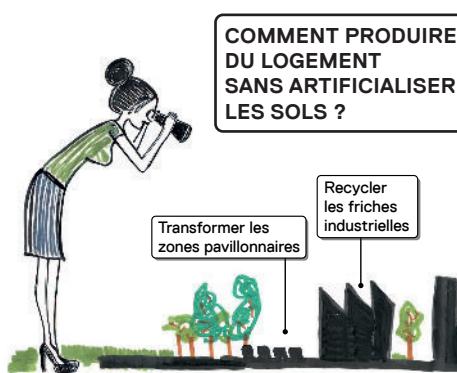
immeuble). Proposant une approche de l'aménagement urbain alternative au modèle traditionnel, ce principe d'aménagement de la proximité porte la promesse de bénéfices en matière de développement durable : il favorise « la ville des courtes distances », réduit les inégalités spatiales au regard des services proposés par la ville et, de ce fait, améliore le bien-être des habitants en même temps qu'il encourage la compacité (et le ZAN). Il propose une vision de l'urbanisme à rebours de l'hyperspecialisation spatiale dont souffrent certaines villes, tout en cherchant à mieux valoriser le patrimoine existant (refaire la ville sur la ville, revitaliser les centres bourgs...).

**Le défi de produire du logement en consommant moins de foncier appelle le requestionnement des zones spécialisées existantes pour en évaluer leur capacité de mutation afin d'optimiser le foncier déjà artificialisé. C'est une étape stratégique à aborder lors de l'élaboration d'un plan local d'urbanisme.**

**8 193 ha**

DE SOLS ONT ÉTÉ ARTIFICIALISÉS EN ALSACE ENTRE 2007 ET 2021.

LA MAÎTRISE DE CETTE DYNAMIQUE EST INDISPENSABLE POUR RÉPONDRE AUX OBJECTIFS DU ZAN.



# Des pistes pour résoudre l'équation

## Comment produire alors des logements en mobilisant le patrimoine bâti existant ?

### En optimisant l'usage du bâti existant

#### → En limitant les meublés touristiques et les résidences secondaires

Dans certains territoires, la part des résidences secondaires et de meublés touristiques dans le parc est devenue si importante que l'offre de logements pour les personnes qui vivent et travaillent sur place se trouve considérablement réduite, et donc difficilement accessible.

En Alsace, le détournement d'usage des résidences principales représente une perte de près de 19 000 logements en 2024 (Observatoire de l'habitat Alsace - ADIL68/ADEUS).

Parmi les leviers pour contrôler ces détournements d'usage, les collectivités peuvent :

- utiliser (et majorer) la taxe d'habitation sur les résidences secondaires,
- modifier le règlement communal pour encadrer les meublés touristiques avec, par exemple, un système de compensation qui permet de reconstituer la perte d'un logement.

#### → En luttant contre la vacance des logements

Depuis 1990, le nombre de logements vacants (depuis plus de deux ans) a augmenté de près de 1,2 million en France, soit une hausse de 60 % (source INSEE). Si la part des logements vacants en Alsace (7,9 %) est bien inférieure à celle du territoire national (9 %), elle représente néanmoins un réservoir de logements qui pourraient être mobilisés pour répondre aux besoins du territoire. En particulier les logements vacants, depuis plus de deux ans, qui respectivement pour le Bas-Rhin et le Haut-Rhin sont de 2,8 et 4 % (source LOVAC).

Les collectivités peuvent agir en accompagnant les propriétaires pour qu'ils remobilisent leur bien grâce au soutien financier de l'État et des collectivités (rénovation, conventionnement ANAH avec intermédiation locative) ou en utilisant les leviers fiscaux (taxe d'habitation sur les logements vacants).

#### → En rénovant et transformant

La rénovation énergétique des bâtiments est un impératif écologique autant que social.

Près d'une résidence sur cinq pourrait être qualifiée de « passoire énergétique », c'est-à-dire classée F ou G au sens du diagnostic de performance énergétique (DPE). Pour les ménages concernés, cela signifie des factures d'énergie significativement plus élevées et des risques sanitaires et sociaux accrus.

Au risque sanitaire et social s'ajoute celui de vacance énergétique lié à l'interdiction de louer les passoires énergétiques.

#### En optimisant la structure et la densité du tissu bâti

L'objectif de diviser par deux les consommations d'espace naturel et forestier (ENAF) sur la période 2021-2031, par rapport à la décennie précédente, appelle également à intensifier l'usage des espaces urbanisés en densifiant certaines formes d'habitat, tout en préservant le cadre de vie. De nombreuses solutions existent : de la densification douce horizontale et verticale au renouvellement urbain, en passant par la réhabilitation des friches ou le développement de l'habitat aux fondations réversibles.

#### → La densification « douce »

La densification douce horizontale vise à bâtrir dans les interstices, sur ce que l'on appelle parfois le foncier invisible (l'espace entre deux maisons, le fond du jardin...).

La densification verticale est indéniablement liée à l'augmentation de la hauteur du bâtiment (construction plus haute et/ou surélévation du bâti) mais peut aussi se faire avec une division de grands volumes (comme par exemple les corps de ferme).

La densification douce peut aussi permettre à des propriétaires ou des copropriétaires de financer des travaux de rénovation thermique d'un bâtiment ainsi qu'une mise en accessibilité pour les personnes à mobilité réduite.

# Conclusion

Jusqu'alors le modèle de développement des territoires était essentiellement fondé sur une extension des zones urbaines et une artificialisation des sols. Au regard des conséquences sociales, écologiques et climatiques, il importe aujourd'hui d'identifier de nouveaux leviers pour permettre de lutter contre le mal-logement. Préoccupation majeure des Français, le logement est progressivement devenu le premier poste de dépenses des ménages, fragilisant d'autant plus les conditions de vie des plus modestes.

Une large palette de leviers peut être actionnée par les collectivités pour répondre conjointement au défi du ZAN et de la crise du logement :

- Une optimisation de l'usage du bâti existant (lutte contre la vacance et les meublés touristiques).
- Une transformation du bâti existant (rénovation, extension).
- Les programmes de renouvellement urbain et de revitalisation des friches.
- La protection des espaces naturels et agricoles au profit d'une densification de l'espace urbain.

Ces stratégies sont intrinsèquement liées à l'élaboration d'un plan local d'urbanisme et des stratégies foncières qui permettent de mettre en résonnance les objectifs du ZAN et de développement du territoire. La définition des règles d'urbanisme et la politique d'aménagement sont décisives pour garantir la production de logement abordable dans un environnement résilient.

*La densité heureuse, la densité harmonieuse, l'optimisation foncière...*

Quel que soit le nom donné, il importe de retenir qu'il s'agit d'une des solutions qui permettra d'offrir un cadre de vie garant de bien-être. La recherche du point d'équilibre entre l'intérêt général et l'intérêt privé est essentielle pour garantir l'acceptabilité des projets dans du tissu urbanisé existant. Ce nouveau modèle de développement urbain appelle une ingénierie particulière et implique une concertation plus soutenue avec les parties prenantes.

La transformation du tissu bâti existant impacte les habitants et implique de garantir des cadres de vie qui réconcilient au lieu de diviser, tout en répondant durablement aux aspirations de notre temps et à celles des générations futures.



## Pour aller plus loin :

- [Le ZAN, limites et potentiels : éclairages régionaux pour identifier les gisements de la sobriété foncière](#) - Rapport 7EST, avril 2022
- [Les paradoxes d'un urbanisme résilient : faire mieux avec moins de foncier, une équation complexe](#) - Note de l'ADEUS n° 295, juin 2020
- [Nouveaux logements : quelles réponses aux besoins des ménages selon les territoires](#) - Note de l'ADEUS n° 331, août 2022
- [Réussir le ZAN en réduisant le mal-logement : c'est possible !](#) Rapport, mars 2024, Fondation Abbé Pierre-Fondation pour la nature et l'homme
- Un exemple de règlement pour contrôler les meublés touristiques : [www.communauté-paysbasque.fr/vivre-ici/cadre-de-vie/lhabitat/louer-un-meuble-de-tourisme-au-pays-basque](http://www.communauté-paysbasque.fr/vivre-ici/cadre-de-vie/lhabitat/louer-un-meuble-de-tourisme-au-pays-basque)