



Dossier

Consommation foncière

Vers zéro consommation
foncière nette





Propositions des associations de protection de la nature sur la consommation foncière en Alsace

Mars 2014 - Textes : Alsace Nature

Mise en page et illustrations : Alsace Nature/MN

Imprimé à 1 000 ex sur papier 100% recyclé «Cyclus Print» - <http://www.ivof.com/>



SOMMAIRE

OBJECTIF : ZÉRO CONSOMMATION FONCIÈRE NETTE P. 2

DÉFINITIONS ET ENJEUX P. 3

- I. Le phénomène d'étalement urbain : des formes diverses p. 3
- II. Les enjeux clés pour l'Alsace..... p. 4
- III. Les centres des petites communes,
un enjeu majeur pour l'environnement et la société métropolitaine p. 5

LES CONSÉQUENCES DU POINT DE VUE DES ASSOCIATIONS P. 7

- I. De manière générale p. 7
- II. Et en Alsace ? p. 7
- III. Une prise de conscience intéressante mais insuffisante p. 8
- IV. Un jeu d'acteurs complexe..... p. 9

LES PROPOSITIONS DES ASSOCIATIONS P. 10

- I. Un moratoire pour un arrêt de l'artificialisation nette..... p. 10
- II. Pour des SCOT plus prescriptifs p. 11
- III. Densifier jusqu'à quelle limite ? p. 11
- IV. La question cruciale des zones d'activités..... p. 12
- V. Les infrastructures de transport p. 13
- VI. Intégrer la productivité écologique du territoire..... p. 13

OBJECTIF : ZÉRO CONSOMMATION FONCIÈRE NETTE

LA CONSOMMATION FONCIÈRE correspond globalement à l'artificialisation¹ de portions de sol du fait de l'urbanisation à vocation d'habitation ou d'activités économiques, ainsi que de la réalisation d'infrastructures de transport. Pour l'essentiel, ce grignotage se fait au détriment des terres agricoles et des milieux naturels et constitue l'une des dimensions non négligeables de la fragilisation de nos écosystèmes. Accompagnant la phase d'expansion de la seconde moitié du XX^e siècle, elle stérilise au plan national l'équivalent d'un département tous les 7 ans, au point d'être devenue aujourd'hui un enjeu reconnu par les pouvoirs publics. En Alsace, depuis une cinquantaine d'années, elle représente entre 600 et 700 ha par an.

Les impacts de la consommation foncière vont au-delà de la seule surface concernée car l'urbanisation et la construction d'infrastructures entraînent également des effets de fragmentation (réduction des possibilités d'échanges entre populations végétales ou animales sauvages) et de dérangement, ce qui justifie que la fédération Alsace Nature s'intéresse à cette question de manière concrète depuis de nombreuses années.

Ce dossier « *Consommation foncière : vers un moratoire* » renferme l'essentiel des points abordés lors de la première

 Journée d'Etude pour l'Action Collective, organisée

 par Alsace Nature le 5 octobre 2013.

 Vous y trouverez des pistes et des actions, fruits de la réflexion des représentants associatifs et des professionnels du domaine ainsi réunis pour réfléchir autour de cette thématique. En s'appuyant sur de nombreux constats de terrain, toujours au service

de l'intérêt général, Alsace Nature assure pleinement son rôle de force de proposition, et ce notamment dans un domaine où les stratégies mercantiles ne font pas toujours bon ménage avec un intérêt collectif bien compris. Nous saisissons l'occasion de remercier les nombreux bénévoles de notre fédération pour leur implication dans des dossiers souvent complexes, où leur démarche n'est pas toujours comprise — quand elle ne fait  pas l'objet de sarcasmes voire d'agressions.  Pourtant, les critiques et propositions émises sont  la plupart du temps fondées sur une expérience naturaliste sérieuse et visent à la prise en compte d'enjeux essentiels quelques fois trop négligés.

La consommation foncière stérilise au plan national l'équivalent d'un département tous les 7 ans

Ce dossier est une invitation à la réflexion commune et au dialogue pour que la composante nature soit davantage prise en compte dans les projets, au service d'un véritable ménagement du territoire.

Il comprend trois parties principales : un retour sur les définitions et les enjeux, une

analyse des effets induits de la consommation foncière sur les milieux naturels alsaciens, une série de propositions issues de la journée d'étude.

Espérons que ce dossier va contribuer non seulement à réduire la consommation foncière, mais aussi à inverser cette tendance. Nous souhaitons susciter des expériences concrètes de zéro consommation nette dans des communes ou communautés de communes pour que celles-ci s'étende ensuite au plan régional. Les Schémas de COhérence Territoriale et Plans Locaux d'Urbanisme ont bien entendu une grande responsabilité dans ce domaine, Alsace Nature se tient à la disposition des élus dans cette optique.

¹ On entend par surface artificialisée toute surface retirée de son état naturel (friche, prairie naturelle, zone humide, etc.), forestier ou agricole, qu'elle soit bâtie ou non et qu'elle soit revêtue (exemple : parking) ou non (exemple : jardin de maison pavillonnaire). Source : Ministère de l'Ecologie.

DÉFINITIONS ET ENJEUX

I. Le phénomène d'étalement urbain : des formes diverses²

D'après Rémy Prud'homme et al.³, la périurbanisation décrit le phénomène de croissance périphérique des agglomérations et plus précisément d'« *urbanisation continue aux franges de ces agglomérations* ».

Il précise que **la rurbanisation** est un « *processus d'urbanisation rampante de l'espace rural, l'imbrication des espaces ruraux et des zones urbanisées périphériques, qui s'organise autour des noyaux de l'habitat rural, sans créer un nouveau tissu continu* ».

Ainsi, du point de vue sociologique, **les rurbains** désignent « *les nouveaux habitants venus de la ville avec leurs propres codes culturels citadins, qui amènent des modifications du fonctionnement social, plus ou moins bien acceptées par la population autochtone* ».

Enfin, **la suburbanisation**, décrit le « *phénomène de développement continu de l'espace autour des villes* ».



Les sols artificialisés : de quoi s'agit-il ?

Le ministère de l'Agriculture⁴ définit les sols artificialisés comme comprenant « *les sols bâtis, clos et couverts comme les immeubles et maisons d'habitation, les immeubles de bureaux ou commerciaux, les usines et les bâtiments agricoles, ou couverts seulement, comme les halles de marchés, les quais de gare ou les hangars agricoles. Les serres et abris hauts leur sont rattachés. Les sols revêtus ou stabilisés, tels que les routes, autoroutes, voies ferrées, chemins forestiers et agricoles, places, squares, ronds-points, parcs de stationnement, les cours de ferme et les sols stabilisés par le passage fréquent d'engins de chantier leur sont rattachés.*

Les autres sols artificialisés comprennent les mines, carrières, décharges, chantiers, terrains vagues, ainsi que les espaces verts artificialisés : espaces verts urbains, équipements sportifs et de loisirs ».

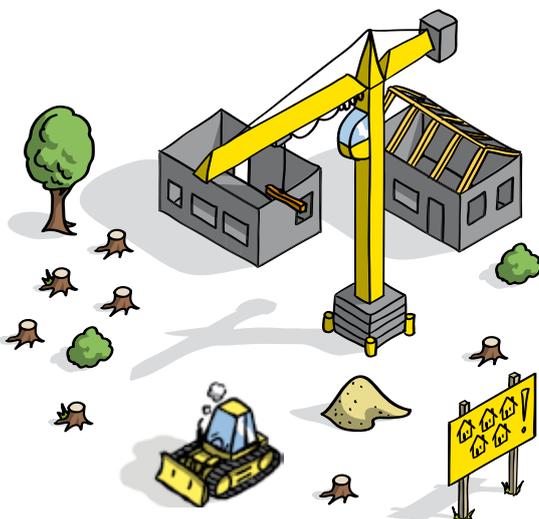
Il est difficile, voire assez souvent, impossible, de retrouver la biodiversité initiale d'un terrain artificialisé.

Une artificialisation réversible ?

Par ailleurs, il est ici intéressant d'introduire la notion de **territoire semi-artificialisé**, qui inclut les espaces à artificialisation potentiellement réversible, occupés par des installations réellement démontables, tels que certains champs photovoltaïques et fermes éoliennes, bungalows résidentiels ou commerciaux, campings, lieux de stationnement pour les caravanes et mobiles-homes, etc. Ceci suppose néanmoins un important travail scientifique, théorique et d'acquisition de connaissances, dans des domaines comme la biodiversité et l'écologie des sols ou la taxonomie en milieu marin, afin de préciser cette notion qui veut donner corps à celle de gradient d'anthropisation.

Toutefois, le terme « *semi-artificialisé* » pourrait se révéler trompeur. En effet, la biodiversité retrouvée après « *démontage* » et « *remise en état* » peut différer très notablement de la biodiversité initiale du site, même s'il est théoriquement possible de recréer des espaces offrant de bonnes potentialités pour la biodiversité. **La réversibilité des espaces artificialisés est complexe, socialement et économiquement, mais aussi écologiquement**, car il est difficile, voire assez souvent, impossible, de retrouver une biodiversité initiale.

La réversibilité ne sera donc pas forcément totale du point de vue écologique, car on ne retrouvera pas systématiquement ni les mêmes espèces ni les mêmes niveaux de structuration et de complexité écologique qu'avant l'artificialisation. Dans le cas d'anciens sites industriels et agricoles dégradés et réutilisés, la reconquête de terres semi-artificialisées peut conduire à un enrichissement, au regard de la situation qui préexistait.



² Nous reprenons dans cette partie des extraits du document réalisé par notre fédération nationale, France Nature Environnement : *Étalement urbain, réflexions croisées*, 2013. (www.fne.asso.fr)

³ BORET (Daphné), DUPUY (Gabriel), PRUD'HOMME (Rémy). *Développement urbain : les nouvelles contraintes*. Paris : Institut Veolia, rapport n° 1. (www.institut.veolia.org)

⁴ AGRESTE, service de la Statistique et de la Prospective du Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt. (www.agreste.agriculture.gouv.fr)

II. Les enjeux clés pour l'Alsace

Selon les données fournies dans le cadre de la plateforme PREFACE⁵, **la consommation foncière en Alsace place notre région parmi les régions les plus urbanisées en France avec 13% de la surface totale artificialisée**. Il convient de noter que les surfaces artificialisées évoquées ici ne concernent que celles liées à l'urbanisation. D'un point de vue écologique, bon nombre de surfaces utilisées par l'agriculture intensive peuvent elles-aussi être considérées comme artificielles. Comme décrit dans le tableau p.46 «*La qualité des surfaces en plaine*», **à ces 13% peuvent encore s'ajouter environ 50% de surfaces agricoles de la plaine très peu favorables à la biodiversité**.

La prise en compte des tendances d'évolution, nous permet de constater que **le rythme de consommation foncière se situe à environ 600 à 700 ha par an au cours des dernières décennies**, avec une légère tendance à la baisse au cours des dernières années, notamment si l'on prend le rapport nombre de logements/surface urbanisée, ce qui montre une densification plus importante du bâti récent. **Les constructions liées aux activités économiques représentent près d'un tiers de la consommation foncière totale**.

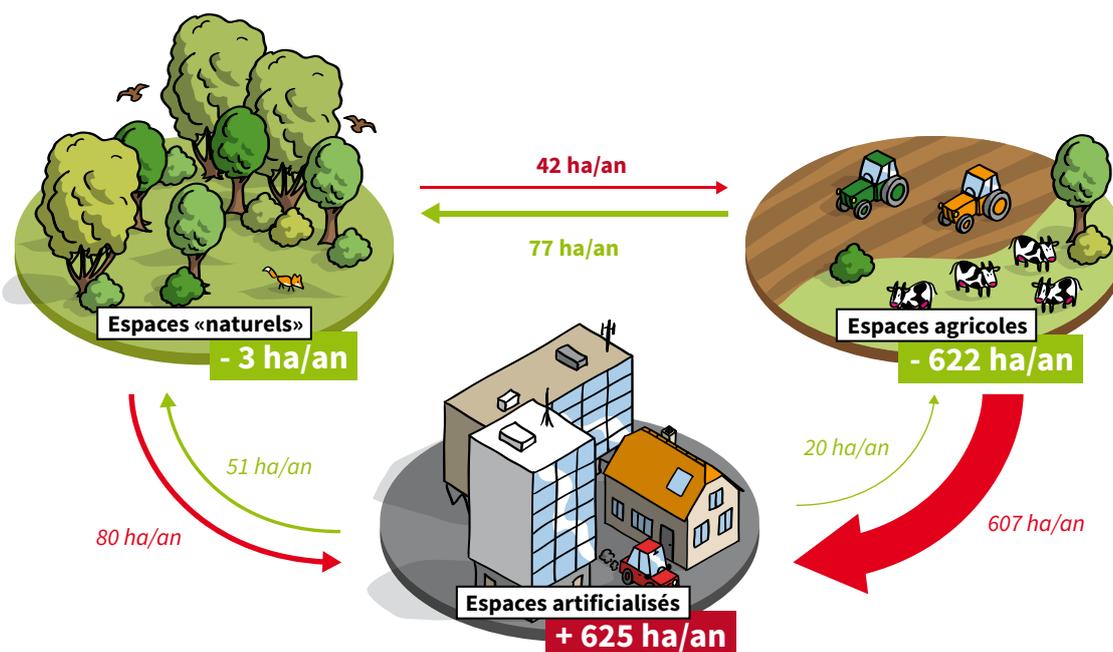
Mais, si le rythme de consommation foncière a tendance à baisser (ce qui signifie que l'urbanisation continue malgré tout à consommer plusieurs centaines d'hectares chaque année), l'émiettement de l'urbanisation s'accroît dans la mesure où elle concerne de plus en plus de petites communes (près de la moitié de la consommation foncière totale), ce qui a des incidences importantes en termes de fragmentation et de fragilisation des écosystèmes subsistants. Une illustration peut être apportée par les



défrichements en plaine (environ 80 ha/an) qui ont tendance à augmenter par la croissance des petits défrichements qui contribuent là aussi au morcellement des espaces naturels.

La figure ci-dessous, extraite des travaux de PREFACE, montre les mutations des espaces entre surfaces urbanisées, agricoles et naturelles.

On constate que si l'essentiel des surfaces à urbaniser est fourni par les terres agricoles, les espaces naturels ne sont pas épargnés, soit par urbanisation directe, soit par intensification agricole. De plus, même si le solde global des espaces naturels n'est que de -3%, cette perte porte sur une surface de départ faible (voir le tableau p.46 «*La qualité des surfaces en plaine*») L'effet de perte est donc d'autant plus important. Par ailleurs, ces chiffres très globaux correspondent à des situations très contrastées et ne renseignent pas sur la qualité et l'importance écologique des surfaces perdues. Notre lecture et notre expérience de terrain montrent justement que le grignotage constant de milieux de plus en plus fragilisés peut avoir des effets écologiques beaucoup plus importants que la seule considération surfacique.



La mutation des espaces

Source : Première exploitation de la BD OCS-CIGAL 2000-2008
Région Alsace, DREAL Alsace

⁵ PREFACE :
Plateforme
Régionale du
Foncier en
Alsace et de la
Consommation
des Espaces.
(www.preface-
alsace.fr)

III. Les centres des petites communes, un enjeu majeur pour l'environnement et la société métropolitaine⁶

Métropolisation, consommation de l'espace et étalement urbain

Les métropoles sont devenues aujourd'hui les principaux lieux de vie de l'humanité. Ces espaces sont caractérisés par leur attractivité à grande échelle (internationale en particulier), une attractivité qui se traduit au niveau local par du *fragment urbain* : routes, lotissements, zones d'activités, de loisirs, de commerces se multiplient sans repères ni organisation bien perceptibles. Malgré un discours général des élus, des techniciens ou de la société civile dénonçant ces problèmes, la production de ce type d'espace se poursuit, avec ses paysages désolés et ses difficultés sociales croissantes (perte de temps, isolement des personnes non motorisées, coûts, etc.). La question environnementale occupe une place toujours plus prégnante dans les analyses : fragmentation et biodiversité, pollution de l'air, imperméabilisation des sols, etc. La mesure de la consommation de l'espace a permis d'évaluer une part essentielle des difficultés : **cette forme d'urbanisation n'est pas durable parce que les stocks d'espaces disponibles s'épuisent.**



Les petites communes métropolitaines, lieux privilégiés de la consommation

Comme on pouvait le soupçonner et comme les autorités allemandes du Bade-Wurtemberg l'avaient pointé avant nous, **les petites communes métropolitaines subissent particulièrement l'étalement urbain.** Ces petites communes portent généralement les héritages de leurs fonctions rurales passées ; elles se sont connectées progressivement aux réseaux et sont bien accessibles depuis les principaux centres métropolitains qui sont nombreux dans le Rhin Supérieur : l'Alsace, le Bade-Wurtemberg comme le Nord de la Suisse ont développé dès le moyen-âge une solide armature urbaine (le fameux « système urbain rhénan » d'E. Juilliard et H. Nonn). **Elles sont devenues les micro-territoires parmi les plus convoités comme le montrent bien les dernières mesures de la consommation de l'espace en Alsace.**

Cette question essentielle des petites communes a été explorée dans le cadre du projet Interreg IV « *Gestion économe et durable de l'espace dans les petites et moyennes communes du Rhin Supérieur* » (2010-2012) mené par une équipe de chercheurs de l'université de Strasbourg. L'objectif de ce projet était de mieux comprendre les modalités de la consommation pour offrir des outils adaptés aux petites communes.

Le Rhin Supérieur, un espace particulièrement soumis aux processus métropolitains et donc à l'étalement urbain



Le Rhin Supérieur
Source :
Région Alsace

La mesure de la consommation (...) met en évidence l'urgence des dispositions à prendre pour éviter une pénurie de sol à l'horizon 2030 ou 2040

Le Rhin Supérieur (cf. carte) se métropolise comme d'autres régions européennes et la mesure de la consommation, que soit en France ou en Allemagne, met en évidence l'urgence des dispositions à prendre pour éviter une pénurie de sol à l'horizon 2030 ou 2040. Mais au delà de cette pénurie, aussi concrète qu'impossible à imaginer, **ce sont les modalités plus récentes de l'étalement urbain qui doivent nous alerter. Et nous amener à réfléchir sur les orientations politiques et techniques à mettre en œuvre.**

⁶ Cette partie est un condensé d'une présentation faite par Patricia Zander lors de la journée d'étude pour l'action collective du 5 octobre 2013. Les documents complets sont disponibles sur notre site internet.



Les principaux résultats du projet Interreg

Certes, la consommation de l'espace s'est ralentie en Alsace et on ne peut que s'en féliciter. La densité est devenue le maître mot. **Mais de quelle densité parle-t-on ? L'analyse fine des processus met en évidence la poursuite de l'étalement urbain (ralenti) résultant d'abord de micro-décisions qui ne sont pas encadrées par un projet politique de territoire : tout le monde a une bonne raison de consommer de l'espace.** L'absence de projet de territoire par le passé a généré une première fragmentation du territoire. Celle-ci se poursuit aujourd'hui partiellement en périphérie (nouveaux lotissements) mais aussi et surtout en cœur de village, et ceci de manière très souterraine. Le remplissage des dents creuses, le remplacement de bâtiments anciens et inadaptés sont autant de transformation par petites touches qui rompent progressivement l'unité d'un tissu ancien, sans produire une nouvelle cohérence urbaine adaptée aux besoins de la société locale. Les centres des petites communes, leurs rues au patrimoine bâti souvent remarquable perdent leur force et leur qualité, les maisons de lotissement ou les petits collectifs s'ajoutent au tissu sans s'y incorporer vraiment, les mutations de fermes anciennes en petits complexes de logements négligent des opportunités (préservation de murs anciens, aménagements de cours partagées...) pour produire avant tout du logement rentable.

Dans ces conditions, pourquoi habiter dans des lieux denses, sans véritable intérêt (service, qualité, de vie, etc.), plutôt marqués par la promiscuité que la proximité ? Ceci ne fait que renforcer l'attrait de la maison individuelle et les pratiques spatiales qui lui sont liées.

Enfin, un élément essentiel est ressorti de ce travail : **l'économie reste évidemment le critère premier qui façonne le foncier aujourd'hui** : coût et rentabilité du foncier, fonction économique (zone d'activités), pouvoir de l'entrepreneur (pour satisfaire ses revendications)... Et pourtant, le foncier est porteur d'autres valeurs qu'il s'agit de mieux lire et mieux reconnaître : cheminements, petit patrimoine rural.

Pour arrêter les processus cumulés de fragmentation et l'étalement urbain à l'échelon de la métropole, il s'agit d'abord de recoudre — par le bas — un territoire morcelé (quartiers pavillonnaires, centre ancien, etc.), et stopper la perte d'unité des centres anciens des petites communes. Il convient de reconsidérer l'unité du centre et son rôle fédérateur, qui permet d'offrir une alternative à la multiplication des zones spécialisées. La rue et les espaces publics, leurs équipements, jouent alors un rôle remarquable et essentiel pour relancer la vie communale et construire une unité. Habiter 🏠 un centre ancien prend un sens nouveau s'il 🏠 offre à la fois un contact avec la nature (terrasses, 🌳 petits jardins, etc.), vie sociale, services, etc. La densité des petites communes doit être attractive, elle résulte d'un projet construit sur le temps long qui prend en compte les héritages qui peuvent faire sens aujourd'hui (un hangar à tabac transformé en silo à voiture, en bordure de quartier dense par exemple). Cette densité nécessite autant des savoirs et des outils techniques que de l'appropriation, du partenariat (techniciens, habitants, élus...) qui permet l'éclosion d'une véritable vie sociale.



LES CONSÉQUENCES DU POINT DE VUE DES ASSOCIATIONS

I. De manière générale⁷

Sous ses diverses formes : étalement urbain, mitage des espaces, extensions urbaines, infrastructures de transport, installations d'extraction/transformation des matières premières nécessaires aux constructions, **l'artificialisation des sols a des effets inéluctables sur les milieux naturels et les espèces animales et végétales sauvages**, même si ce n'est pas la seule cause d'érosion de la biodiversité.

Cela engendre trois types d'effets :

- **directs**, à savoir la destruction, la perturbation et la dégradation de milieux nécessaires aux cycles de vie des espèces sauvages et au fonctionnement des habitats naturels, ainsi que la destruction, la perturbation et le dérangement d'individus d'espèces végétales et animales. Des atteintes au paysage et aux fonctionnalités des écosystèmes sont également engendrées par la fragmentation du territoire ;
- **indirects**, à savoir les perturbations engendrées en bordure des aménagements (notamment par les opérations de réorganisation foncière), variables selon les espèces et leurs exigences écologiques ;
- **temporaires**, puisque lors des phases de préparation des travaux et de chantier, des individus d'espèces sauvages peuvent être dérangés ou détruits et des habitats naturels dégradés.

Bien que la situation ne soit pas homogène sur le territoire, on peut noter que **la fragmentation du territoire induit :**

- **la destruction d'espaces nécessaires** aux réseaux écologiques des habitats naturels et des espèces sauvages ;
- **la constitution d'obstacles à la circulation des espèces sauvages**, soit par des barrières physiques, chimiques, lumineuses, électromagnétiques ou

sonores, soit à cause de distances trop longues entre deux espaces favorables (éloignement, isolement) ;

- **la modification d'espaces ou d'usages en bordure des aménagements.**

Le recalibrage des cours d'eau, l'endiguement, le bétonnage de leur lit mineur, en vue d'obtenir notamment des espaces urbanisables, ont profondément modifié leur fonctionnement hydromorphologique et ont également conduit à une perte de milieux naturels et de biodiversité.

Du côté des espaces agricoles, les zones et éléments semi naturels gérés de manière extensive (pâturage, fauche) représentent des habitats naturels et des milieux riches en biodiversité. La consommation de ces espaces par l'étalement urbain ou leur conversion en espaces agricoles gérés de manière intensive ont donc des conséquences négatives pour la biodiversité.

Enfin, les espèces sauvages et les habitats naturels, qualifiés de spécialisés, en particulier celles et ceux qui nécessitent des conditions de vie particulières et des exigences écologiques spécifiques, sont très sensibles aux modifications des milieux, même peu importantes.

La biodiversité est complexe à appréhender. Il convient de bien intégrer dans les réflexions que certaines dégradations sont irréversibles, d'autres ne sont pas biologiquement compensables, ou d'autres encore vont accentuer le mauvais état de conservation dans lequel se trouvent déjà certains habitats naturels et certaines espèces. **Il est donc important de bien connaître les enjeux pour chaque projet, afin de rationaliser les choix.**

⁷ Nous reprenons dans cette partie des extraits du document réalisé par notre fédération nationale, France Nature Environnement : *Etalement urbain, réflexions croisées*, 2013, op. cit.

II. Et en Alsace ?

L'Alsace est une région qui présente à la fois un **potentiel écologique très diversifié et riche (imbrication de milieux très variés) et une densité de population très forte, notamment en plaine.** Dans la plaine, les villes, villages et les infrastructures constituent un maillage très serré qui laisse peu de place à des espaces de nature de grande taille. A cet effet en termes de surface, s'ajoute un problème de fragmentation qui impacte fortement la fonctionnalité des écosystèmes et la survie de certaines espèces.

La consommation foncière a donc deux types d'effets sur les milieux naturels restants :

- **destruction directe d'habitats**, ou réduction de surfaces disponibles pour certaines espèces. On peut prendre l'exemple du courlis cendré dans le



Ried : une population viable devrait être constituée d'environ 10 couples dont chacun nécessite environ 10 ha d'espaces naturels de qualité et exempts de dérangements. Cela signifie qu'il faudrait au moins 100 ha d'un seul tenant pour assurer la survie d'une population : de tels espaces sont très rares aujourd'hui et le deviendront de plus en plus au fil de l'urbanisation ;

– **destruction par effet domino**, dans le cas où la consommation foncière touche des terres agricoles, terres que le monde agricole va ensuite chercher à « récupérer » et intensifier dans des espaces encore préservés.

La consommation foncière en Alsace se situe à un niveau relativement stable depuis 15–20 ans autour de 600 à 700 ha par an. Ce chiffre est loin d'être négligeable compte tenu des éléments ci-dessus et de la taille de notre région.

Si on prend le cas de la plaine d'Alsace seule, la situation est encore plus préoccupante. Le tableau présente les principales formes d'occupation de l'espace dans la plaine du point de vue de leur effet sur la biodiversité.

De ces chiffres estimés, il ressort que 70 % de la superficie de la plaine d'Alsace sont a priori peu favorables à des systèmes naturels fonctionnels. Et encore, ces données ne prennent pas en compte les effets de fragmentation, de pollution et de dérangement. Même si la réalité n'est pas aussi tranchée (les espaces urbanisés ne sont pas vides de biodiversité, par exemple) cela montre néanmoins l'importance des enjeux et l'urgence qu'il y a, non seulement à stopper la poursuite de la consommation foncière, mais également à réintroduire de la biodiversité dans les espaces fortement artificialisés (notamment à travers la mise en œuvre d'un SRCE ambitieux).

Il apparaît également que la consommation foncière concernant les espaces naturels, même si elle est relativement plus faible que celle touchant les espaces agricoles, touche des espaces restants nettement plus restreints que les espaces agricoles (environ 9 % du territoire de la plaine). Son effet est donc proportionnellement plus important.

Type d'occupation de l'espace	Surface (ha)	Surface (% du total)
Surface urbanisée (estimation)	51 000	15 %
Surface agricole (estimation) dont :	204 000	60 %
Surface agricole défavorable à la biodiversité	184 000	54 %
Surface agricole favorable à la biodiversité (estimation)	20 000	9 %
Surface en forêt (IFN)	78 000	23 %
Surface protégée (estimation)	8 000	2 %
Surface totale	340 000	100 %



La qualité des surfaces en plaine d'Alsace

Sources : *agreste*, *IFN* et estimations AN

III. Une prise de conscience intéressante mais insuffisante

Il existe une réelle prise de conscience de cet enjeu de la part des acteurs publics depuis quelques années. Il faut saluer cette évolution. **Les textes issus du Grenelle Environnement demandent une réduction de la consommation foncière à traduire notamment dans les documents d'urbanisme.**

Mais, nous considérons que la situation est suffisamment préoccupante pour qu'on ne puisse pas se contenter d'objectifs de réduction de la consommation foncière, ceci pour au moins deux raisons :

– **l'évolution des écosystèmes alsaciens présente un effet « peau de chagrin ».** Chaque nouvel impact va augmenter la fragilité de l'ensemble et réduire sa capacité de résilience. Il s'agit d'une sorte de boucle de rétroaction négative ou « d'équation du nénuphar » à l'envers. Donc, même si on réduit le rythme de consommation foncière, concrètement on continuera à supprimer des surfaces disponibles

pour la biodiversité et à rendre celle-ci de plus en plus fragile ;

– **l'objectif de la « simple » réduction n'est pas suffisamment percutant** pour provoquer les effets concrets et immédiats qui nous semblent nécessaires. D'autant qu'entre les intentions affichées et les effets concrets, il y a souvent des écarts significatifs. Par ailleurs, les surfaces actuellement ouvertes à l'urbanisation dans les documents d'urbanisme « ancienne génération » sont souvent très importantes et n'incitent pas à la sobriété.

Nous considérons donc qu'on ne peut pas se contenter d'un objectif de réduction du rythme de consommation foncière, mais qu'il faut un véritable choc qui induise des réflexions et des comportements différents, qui rompent avec la facilité actuelle avec laquelle on conçoit trop souvent des projets comme si l'espace disponible était infini.

IV. Un jeu d'acteurs complexe⁸

En général, lorsqu'on parle d'étalement urbain, on a en tête deux *logiques* d'acteurs :

– **d'une part celle des ménages**, qui cherchent à s'éloigner des centres villes pour des questions de coût du foncier et parce qu'ils aspirent à plus d'espace et de nature : **c'est la logique cadre de vie** ;

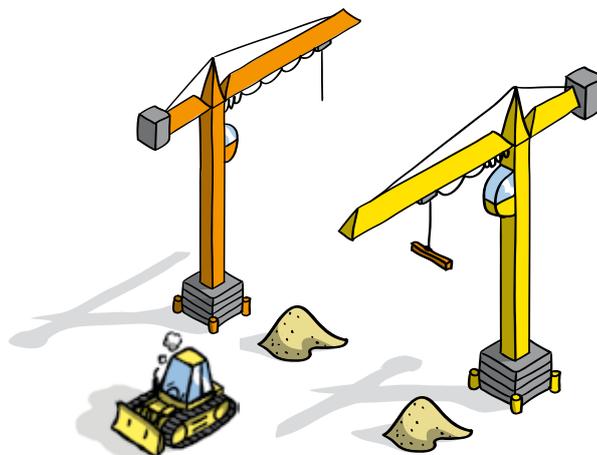
– **d'autre part celle des pouvoirs publics locaux**, qui engagent des programmes de construction en périphérie des zones urbaines pour répondre aux souhaits des ménages et à l'évolution démographique : **c'est la logique urbaniste**. Dans cette logique, les élus territoriaux, et au premier rang les maires, mettent en place une gestion publique de l'espace orientée vers le refus de la densification.

Cette vision dichotomique revient souvent à opposer les modes de vie et les formes urbaines, et finalement deux types de représentations : d'une part celle qui s'articule autour des enjeux individuels, et d'autre part celle qui touche aux enjeux collectifs.

Un certain nombre d'acteurs économiques tirent des bénéfices importants de l'expansion urbaine

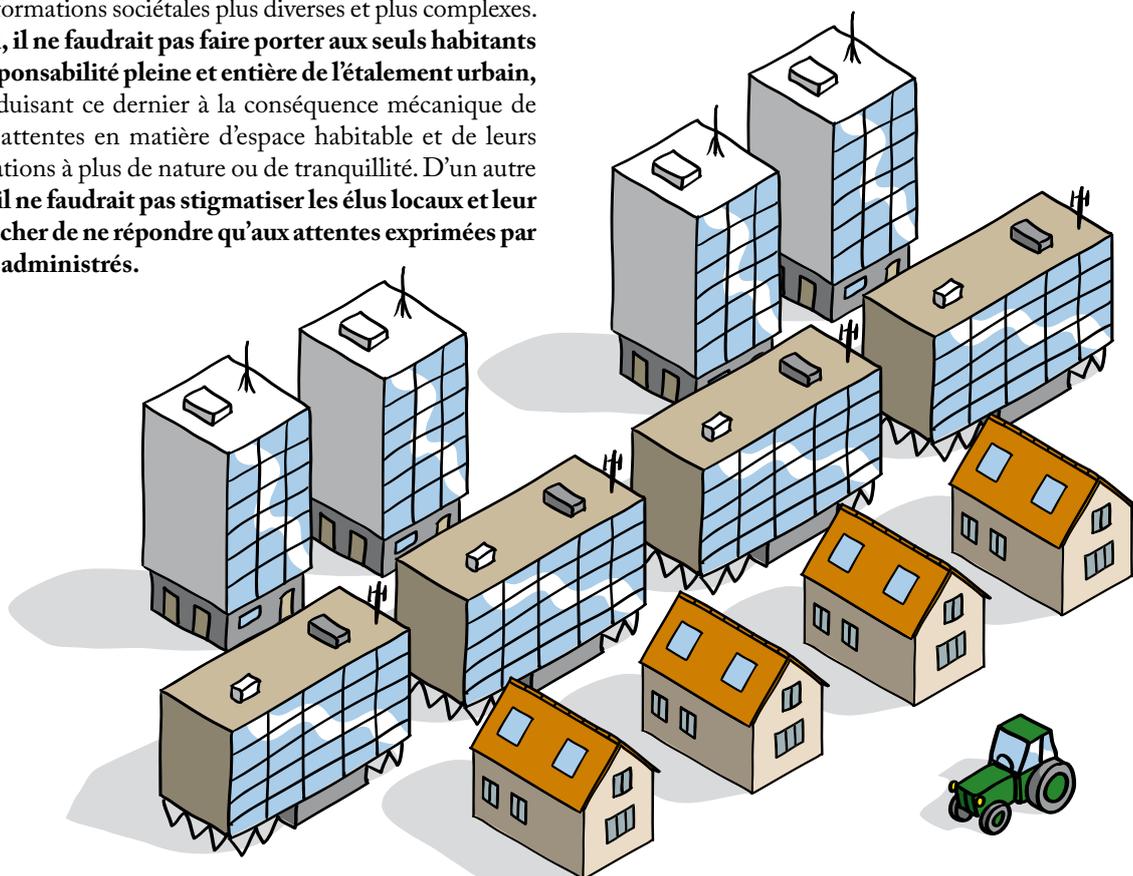
Cette confrontation entre la demande sociale des ménages d'un côté, et la réponse des élus, donneurs d'ordre, promoteurs, aménageurs de l'autre, a probablement une part de légitimité.

Mais le phénomène de l'étalement urbain ne peut être réduit à cette caricature, qui masque des transformations sociétales plus diverses et plus complexes. **Ainsi, il ne faudrait pas faire porter aux seuls habitants la responsabilité pleine et entière de l'étalement urbain**, en réduisant ce dernier à la conséquence mécanique de leurs attentes en matière d'espace habitable et de leurs aspirations à plus de nature ou de tranquillité. D'un autre côté, **il ne faudrait pas stigmatiser les élus locaux et leur reprocher de ne répondre qu'aux attentes exprimées par leurs administrés.**



Il faut aussi se souvenir qu'un certain nombre d'acteurs économiques tirent des bénéfices importants de l'expansion urbaine, qui constitue pour eux un moteur de croissance : les promoteurs et le secteur de la construction, les institutions financières finançant les opérations, les investisseurs immobiliers, les acteurs de la grande distribution, les métiers des travaux publics, de l'industrie automobile, etc.

A ces catégories d'acteurs régulièrement cités, s'ajoutent d'autres acteurs dont le rôle est loin d'être négligeable, même s'il n'est pas toujours apparent : les pouvoirs publics supralocaux, les autorités organisatrices de transports, les agriculteurs, etc.



⁸ Nous reprenons dans cette partie des extraits du document réalisé par notre fédération nationale, France Nature Environnement : *Etalement urbain, réflexions croisées*, 2013, op. cit.

LES PROPOSITIONS DES ASSOCIATIONS

Sur la base de ces constats, les associations et bénévoles regroupés au sein d'Alsace Nature et réunis lors de la Journée d'étude pour l'action collective du 5 octobre 2013 ont développé plusieurs axes de réflexion et de propositions autour des principales thématiques suivantes.

I. Un moratoire pour un arrêt de l'artificialisation nette

Les innovations collectives positives sont souvent liées à des situations de contrainte ou de pression qui exercent une stimulation suffisante pour sortir des routines et habitudes anciennes. L'exemple de l'accident de Sandoz en 1986 est assez illustratif de ce phénomène, puisque c'est cette pollution forte et la crise qui a suivi qui ont été l'élément déclencheur d'un ambitieux programme de dépollution du Rhin. L'artificialisation foncière ressemble un peu au modèle Sandoz : une problématique qui s'installe peu à peu, presque naturellement au fil des opérations d'aménagement, sans susciter d'alerte particulière. Puis une prise de conscience qui gagne progressivement différents acteurs, mais sans ce sentiment d'urgence qui permettrait de changer rapidement les pratiques. Il n'y aura pas d'accident Sandoz pour déclencher le processus, mais nous pouvons créer un choc qui aurait un effet équivalent.

Créer un choc pour sortir des routines et habitudes anciennes

 Ce choc pourrait être la mise  en place d'un moratoire de 3 ans sur la  consommation foncière comme élément d'un stimulant intellectuel pour sortir de la pratique dominante actuelle.

L'idée serait de concevoir les projets d'aménagement dans la perspective de zéro consommation foncière nette afin de stimuler les innovations nécessaires et à les diffuser largement et rapidement pour, dans un second temps, atteindre l'objectif de zéro consommation foncière nette d'ici 2025, comme le propose notre fédération nationale, FNE :

France Nature Environnement souhaite que la France atteigne l'objectif de zéro artificialisation nette du territoire d'ici 2025, afin de stopper le gaspillage des espaces naturels et agricoles. En effet, nous nous comportons comme si notre territoire national était infini, en artificialisant, minéralisant, et fragmentant toujours plus les espaces.

L'enjeu majeur est de lutter contre la dynamique d'imperméabilisation et de stérilisation des milieux, sols, fonds marins et aquatiques pour préserver la biodiversité et les services écologiques, le bon fonctionnement du cycle de l'eau, les capacités d'adaptation au changement climatique et maintenir, ou encourager, l'établissement de ceintures nourricières autour des villes, dans une logique de circuits courts et de proximité, et plus globalement de robustesse urbaine, en cas de crise.

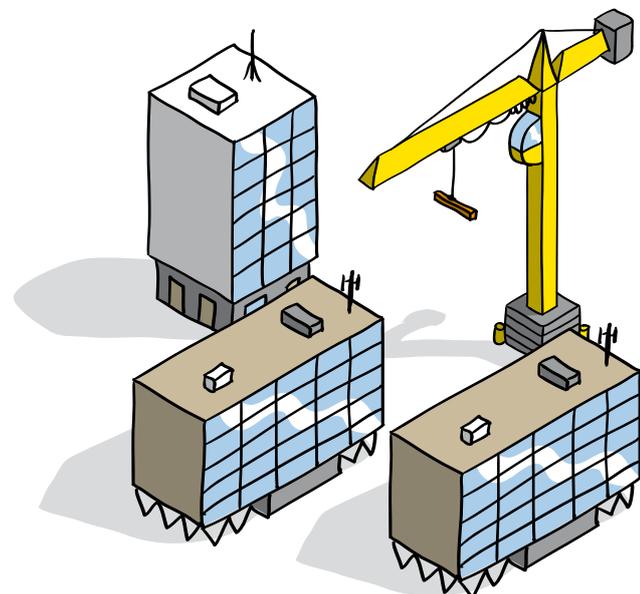
Cette cessation de consommation nette du territoire implique que pour tout espace consommé, un territoire

équivalent devrait être « désartificialisé », afin d'atteindre un bilan d'artificialisation nul (avoir la même superficie artificialisée avant et après un projet d'aménagement du territoire).

A travers cet objectif, France Nature Environnement souhaite porter au niveau politique le débat sur l'artificialisation croissante du territoire, qualitativement et quantitativement, et permettre son appropriation par tous les acteurs des territoires, à commencer par les femmes et hommes politiques.

Lorsque des projets d'aménagement du territoire consomment des espaces, il faudrait donc « effacer » des infrastructures et du bâti obsolètes pour réellement « compenser » la perte d'espaces naturels ou agricoles. Concrètement, dans la logique de mise en place de projets d'aménagement et d'application par les porteurs de projet de la séquence ERC (éviter, réduire et, en dernier ressort, compenser les effets négatifs notables de leur projet d'aménagement sur l'environnement), triptyque découlant de la loi de 1976, il faudrait probablement ajouter un « e » pour effacer, afin d'intégrer l'enjeu de l'artificialisation nette du territoire dans tous les projets.

La procédure du débat public et l'étude d'impacts, qui doit être intégrée, constituent également des outils essentiels qui doivent permettre d'identifier les enjeux liés à la biodiversité, les solutions alternatives et les mesures ERC. La décision de réaliser ou non le projet doit se prendre au vu de l'ensemble du dossier, c'est le premier « évitement ».



II. Pour des SCOT plus prescriptifs

Les documents d'urbanisme (SCOT, PLU) constituent une sorte de synthèse territoriale d'enjeux qui peuvent être contradictoires (développement industriel, activité agricole, SRCE, etc.). Alimenté par la concurrence entre territoires, le croisement entre des logiques administratives et politiques, et des prescriptions relativisées par des arrangements locaux, ne facilite pas toujours la prise en compte d'enjeux collectifs et de long terme, même si des avancées sont réelles dans certains SCOT.

– Il y a potentiellement un décalage entre les études et PADD, et les pratiques concrètes qui restent souvent fortement marquées par les « habitudes » et les logiques de compétition entre territoires.

Comment diffuser une culture de la pénurie spatiale et une mise en pratique efficace ? Comment résorber les zones historiquement ouvertes à l'urbanisation et qui mériteraient aujourd'hui d'être fortement réduites ?

– Le SRCE et ses développements locaux sont un enjeu important pour la préservation/restauration de la biodiversité régionale. Mais cette trame peut heurter des intérêts économiques et des logiques d'aménagement dans les SCOT et les PLU. **Comment faire émerger des arbitrages construits collectivement plutôt qu'imposés ?**

– La productivité écologique (agricole ou en termes de biodiversité) peut représenter un enjeu important dans une perspective de recherche d'une relative autonomie des territoires. Nous y reviendrons plus loin.

Rien n'interdit qu'un PLU prévoit d'augmenter la biodiversité sur son territoire plutôt que de la diminuer.

Les SCOT sont un des outils qui peuvent théoriquement à la fois fixer des règles adaptées territorialement, et prendre suffisamment de distance par rapport aux logiques communales, et qui semblent donc adaptés pour répondre aux enjeux de la consommation foncière.



Mais dans les faits, pour être plus efficaces, ils devraient selon nous être plus prescriptifs et remplacer les « on peut », par « on doit ».

Ceci pose également la question de la compétition entre les territoires, qui en soi est socialement et écologiquement absolument contre-productive, et qui pousse à une surenchère entre les communes, voire les SCOT, dont la volonté d'assurer une disponibilité foncière pour attirer les entreprises à (presque) n'importe quel prix est une des caractéristiques.

Il reste que les SCOT et les PLU sont potentiellement des outils très intéressants pour traiter les questions d'étalement urbain et de prise en compte de la biodiversité, à la condition que ces aspects soient véritablement intégrés comme des enjeux forts et que les acteurs qui portent ces questions, notamment les associations de protection de la nature, soient pleinement associés au processus.

Rien n'interdit qu'un PLU prévoit d'augmenter la biodiversité sur son territoire plutôt que de la diminuer. Les Atlas de biodiversité communale peuvent être des outils très intéressants à cet égard.

Dans certains cas, il semble bien que cette volonté ne soit pas encore suffisamment intégrée, comme le montre un exemple dans la vallée de la Liepvre, où une commune perd des habitants depuis des années avec un centre ville qui se vide et se dégrade et où l'on continue pourtant à construire des lotissements en périphérie...

III. Densifier jusqu'à quelle limite ?

Une des réponses apportée aujourd'hui à la consommation foncière est la densification urbaine. Si l'idée est intéressante, elle mérite néanmoins d'être interrogée et relativisée, sur au moins deux points :

- la densification urbaine ne devrait pas se traduire par la perte d'espaces naturels ou agricoles de qualité tels qu'on les trouve encore dans certains interstices périurbains (Robertsau à Strasbourg par exemple), justement parce qu'ils sont restés à l'écart de l'agriculture intensive ;
- la densification doit-elle conduire à la concentration dans des grandes agglomérations qui

risquent de souffrir d'excès ou ne vaut-il pas mieux répartir la densification dans un maillage territorial s'appuyant sur les bourgs centres et les dessertes en transports collectifs ? Ceci pose la question de l'élaboration d'un schéma régional d'aménagement ou plutôt de ménagement du territoire.

La densification : des formes variées entre compacité, intensité et conversion

Selon Vincent Fouchier⁹, il convient de bien distinguer la forme de la densité. Il prend l'exemple du premier schéma d'un memento de l'urbanisme des années 1960 de Joseph

⁹ AFTPR. Aménager en Ile-de-France : la densité urbaine en question, Actes des rendez-vous de l'AFTRP, 16 octobre 2007.

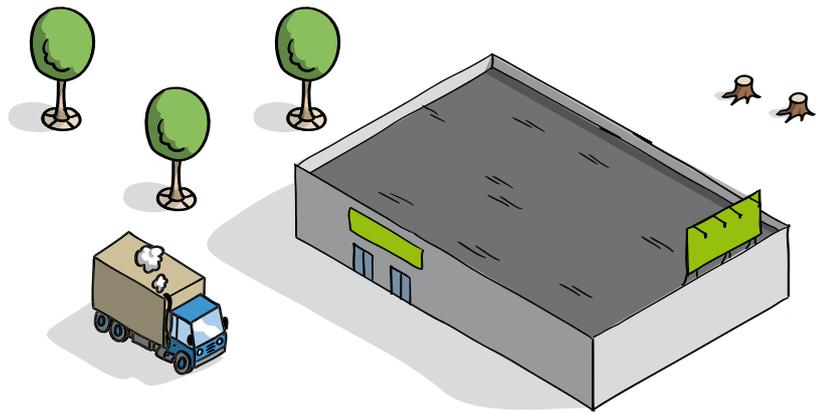
Comby qui montrait qu'avec une même densité définie par un COS¹⁰ de 0,5, les formes peuvent être très différentes, allant de la tour à l'habitat pavillonnaire. La densité ne renseigne donc ni sur l'organisation spatiale de l'habitat, ni sur sa qualité architecturale. Il ajoute que la perception de la densité du bâti est relative, « notamment en fonction du niveau de maturité du végétal ».

Ainsi, avec une densité et une forme architecturale identiques, deux espaces ne seront pas perçus de la même manière par l'habitant, si leur couverture végétale est différente.

Vincent Fouchier définit la compacité comme « la concentration du développement dans le cœur d'une agglomération ». C'est donc « une manière douce de faire de la densité ».

L'intensification, quant à elle, « ne passe pas nécessairement par une densification du bâti. Elle vise à utiliser mieux et davantage les espaces urbains existants dont les potentiels ne sont pas assez exploités : c'est donner plus de destinations, plus d'occasions de croisement, plus de possibilités d'activités, plus de monde ». Il s'agit ici d'utiliser un même espace pour des fonctions et des usages variant et évoluant dans le temps, à l'échelle de la journée ou de l'année.

Les conversions (terme anglais) désignent l'action de « densifier l'usage sans densifier le bâti », en mettant plus d'habitants dans une même maison, par exemple. On peut ajouter qu'elles sont le produit d'une forme de réhabilitation du bâti, avec ou sans transformation de l'usage (ateliers ou bureaux en appartements, etc.).



Une gestion différenciée des dents creuses et des espaces interstitiels est cependant envisageable.

Si les dents creuses en milieu urbain sont des espaces qui focalisent l'intérêt des bâtisseurs en tant que terrains susceptibles d'être construits, et que les municipalités se proposent souvent de combler par des logements et des équipements divers, il peut être intéressant néanmoins d'en valoriser certaines sans les bâtir, y compris dans des zones réglementairement urbanisables.

Dans ce dernier cas, les dents creuses offrent parfois des paysages et des éléments patrimoniaux intéressants au plan social, qui ne bénéficient pas toujours de protection. Elles peuvent aussi se prêter à des utilisations collectives diverses, en permettant par exemple de créer des espaces de respiration : petits espaces de jeux de proximité, jardins partagés, etc., comme autant de puits de lumière dans la ville dense.

¹⁰ COS : Coefficient d'Occupation des Sols

IV. La question cruciale des zones d'activités

Si la question de la densification semble se diffuser assez rapidement dans l'habitat, il n'en est pas tout à fait de même dans le domaine des zones d'activités. Des exemples récents comme à Marckolsheim (Kohlholtz), Morschwiller-le-bas (projet Ikea) sont illustratifs de cette problématique.

– **La compétition entre les territoires**, qui pousse les élus à vouloir chacun sa zone d'activités pour attirer les entreprises et surtout à avoir tendance à se plier aux exigences de celles-ci, par peur de les voir s'installer ailleurs. **Les collectivités de type département et région devraient davantage s'impliquer pour éviter la concurrence entre communes.**

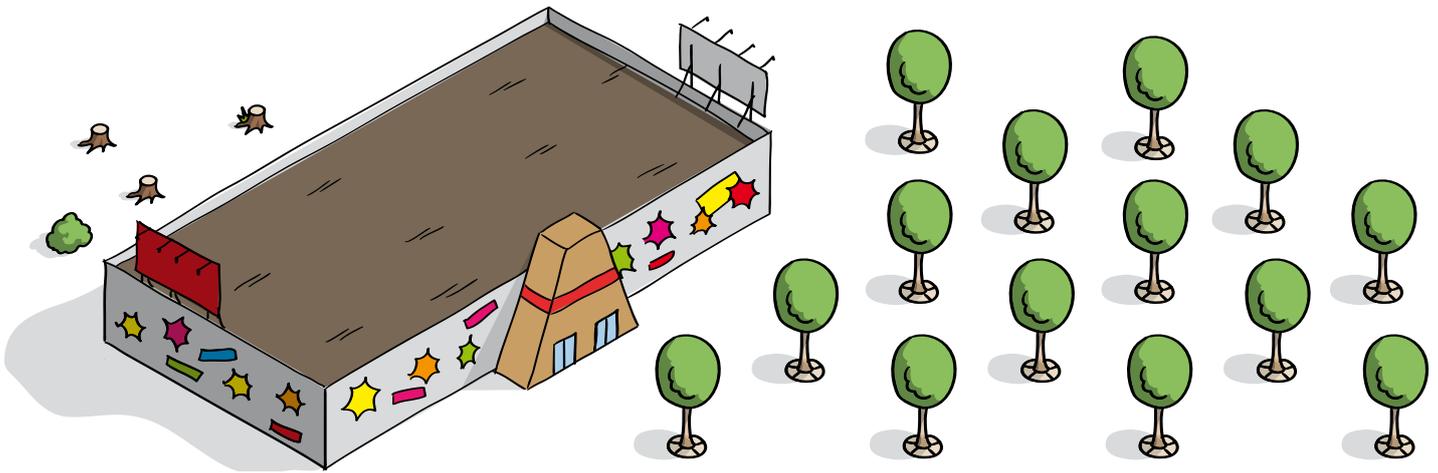
– **La solidarité entre les territoires ou même les communes devrait être largement développée.** Pour reprendre l'exemple d'Ikea, pourquoi pousser l'installation à Morschwiller, alors que des zones et bâtiments sont vides à Wittenheim ?

– **La conception des zones d'activités correspond à un standard (très consommateur de foncier) sans effort d'adaptation au contexte local.** Dans un contexte de densité forte comme l'Alsace, rien (sauf la facilité) ne justifie la construction sur un seul niveau. Cela vaut pour les bâtiments comme

pour les parkings qui pourraient être construits sur deux ou plusieurs niveaux. **Il faut oser négocier et créer la contrainte pour les entreprises, de manière solidaire.**

– **La maîtrise foncière des zones d'activités.** Pour quelle raison, le foncier industriel doit-il être ouvert à la spéculation ? L'intérêt général et la gestion économique de l'espace justifierait que la maîtrise foncière reste aux mains des collectivités qui loueraient les terrains aux entreprises. Cela permettrait également de récupérer plus facilement des terrains abandonnés suite aux fermetures d'usines. De même, **nous proposons un mécanisme de gouvernance qui permette de remettre en questions des zones qui n'ont pas été utilisées depuis plus de 10 ans.**

– Enfin, afin de faciliter l'appropriation sociale de cette problématique, **nous proposons la mise en place d'un système de cartographie en temps réel de l'urbanisation, largement accessible par l'internet.**



V. Les infrastructures de transport

Les infrastructures linéaires de transport, outre la stérilisation nette de terres, contribuent également à la fragmentation des milieux. Le débat concerne tout autant l'utilité réelle de ces ouvrages que l'insertion optimale de ceux qui sont nécessaires.

– A la consommation directe d'espace s'ajoute les infrastructures, le problème de la fragmentation des milieux, particulièrement dans la plaine d'Alsace. **La résorption des points noirs existants est suffisamment problématique pour qu'il ne soit pas utile d'en ajouter de nouveaux par manque de réflexion préalable.**

– Plus encore que pour l'urbanisation et compte tenu de l'effet de fragmentation des infrastructures, **il faut se poser la question de leur utilité réelle avant d'envisager des projets.** Les solutions pertinentes ne résident pas toujours dans la construction d'une nouvelle infrastructure, mais dans **l'adaptation des modes de déplacements.**

– **L'autorité environnementale n'est pas suffisamment mobilisée de manière indépendante pour porter les problématiques de consommation foncière et de fragmentation.** Ses avis, souvent pertinents, servent trop rarement à interroger sur le fond la pertinence de certains projets au regard de leur impact global.

– **En cas de projet jugé indispensable, on peut aussi jouer sur les partis d'aménagement** qui succombent trop souvent à la facilité comme si le foncier était disponible à l'infini. La culture française du remblai est souvent catastrophique pour les écosystèmes et le foncier. Le recours à des viaducs permet **à la fois d'économiser du foncier utile et d'assurer une meilleure transparence écologique des ouvrages.**

– **L'artificialisation liée à une infrastructure ne dépend pas uniquement de l'emprise en tant que telle, mais nous constatons souvent que les aménagements fonciers induits sont plus destructeurs que l'infrastructure elle-même.** Et comme les deux processus sont distincts, il est difficile d'avoir une idée précise a priori de l'impact global d'un projet.



VI. Intégrer la productivité écologique du territoire

La productivité écologique (agricole ou en termes de biodiversité) peut représenter un enjeu important dans une perspective de recherche d'une relative autonomie des territoires. Dans cette logique, elle devrait augmenter à mesure que la population humaine d'un territoire augmente. Or, actuellement, elle a plutôt tendance à diminuer quand les aménagements humains augmentent. Des pistes existent potentiellement pour sortir de cette contradiction : *verdissement* des zones construites, maraichage urbain et péri-urbain, écologisation des zones agricoles... **Mais l'enjeu consiste à réussir à introduire ces réflexions dans les conceptions des projets de territoire.**

