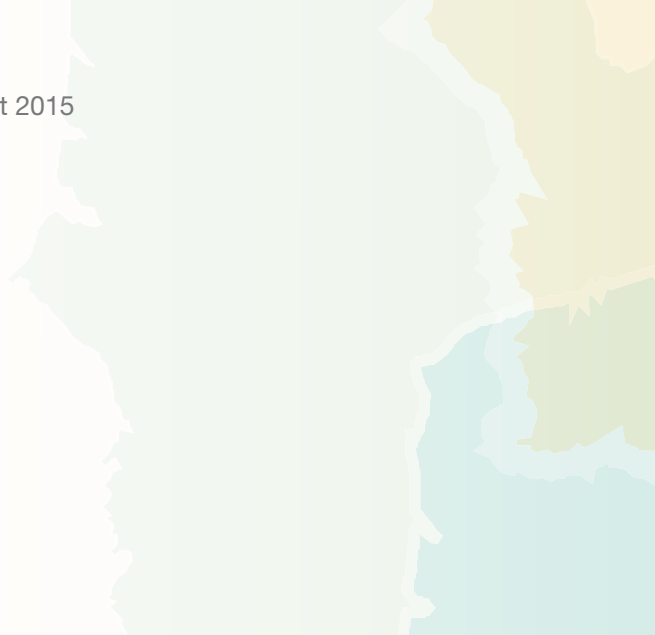




Le foncier mobilisé pour le logement en Hauts-de-France entre 2006 et 2015

septembre 2019



Edito

De la loi Galley en 1975 à la loi ELAN en 2018, en passant par les lois SRU ou la loi de 2013 sur la mobilisation du foncier pour le logement, l'État a souhaité, de façon constante et croissante, se doter de politiques foncières et les mettre en relation avec les politiques de logement ; avant d'en arriver, aujourd'hui, à l'objectif de zéro artificialisation nette.

Les sols, ressource finie et non renouvelable, sont reconnus patrimoine commun de la nation depuis la Loi Biodiversité de 2016. Le rythme de leur artificialisation fait de la gestion économe de l'espace un enjeu national. Cet objectif fait écho à une priorité dans notre région : la production de logements de bonne qualité, accessibles financièrement et à faible impact.

Or l'artificialisation des sols pour la production de logements génère des coûts croissants pour la société. Les nombreux impacts de l'artificialisation nécessitent d'être pris en compte par l'ensemble des acteurs concernés : les pertes de fonctions productives des sols et de biodiversité, l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre, les risques de pollutions ou d'inondations, etc.

En Hauts-de-France, la perception de l'artificialisation des sols est contrastée et variable. Sur de nombreux territoires, les espaces naturels agricoles et forestiers apparaissent abondants et disponibles. À l'inverse, sur d'autres, chacun peut constater la disparition progressive de terres agricoles en raison de la pression foncière.

Le constat dressé à l'issue de cette étude montre que les territoires suivent des trajectoires différentes, au regard de l'ampleur et de la situation du foncier mobilisé, des formes urbaines développées mais également de l'adéquation avec l'accueil de nouvelles populations. Les disparités observées sont souvent décorrélées du contexte urbain, péri-urbain ou rural du territoire et doivent interroger les acteurs sur les approches de développement qui sont les leurs.



Michel Lalande

*Préfet de la région
Hauts-de-France*

Ainsi, je souhaite que les constats délivrés dans cet ouvrage permettent à chaque territoire de planification et de programmation du logement de mieux appréhender le phénomène continu d'artificialisation des sols. C'est également en prenant connaissance des diversités de trajectoires mises en oeuvre dans les territoires qu'il sera possible d'opérer des choix et d'améliorer les pratiques pour produire des logements plus économes en foncier. Cette prise de conscience permettra de construire un modèle de développement plus vertueux pour nos concitoyens.

Avant-propos



Laurent Tapadinhas

*Directeur régional
de l'environnement,
de l'aménagement
et du logement*

L'état des lieux proposé ici met en avant des informations objectives sur le foncier mobilisé par la production de logement en Hauts-de-France entre 2006 et 2015. Il poursuit le travail engagé depuis le début des années 2010 par les services de l'État sur l'observation foncière et la mise en place d'indicateurs de la consommation d'espace.

Le document explore les différents aspects du sujet. La première partie présente la production de logements et sa correspondance aux besoins, le foncier mobilisé et sa situation, les formes urbaines produites, ainsi que le lien entre mobilisation de foncier pour le logement et l'évolution démographique. La deuxième partie développe les facteurs d'explication de cette situation et les impacts sur le territoire et ses habitants. En synthèse, les profils de territoires proposés permettent de qualifier les territoires selon leur degré de consommation d'espace pour le logement et l'accueil de nouveaux ménages.

Le maillage utilisé pour cette étude présente l'avantage de rendre compte du fonctionnement des territoires à partir d'une maille territoriale fine, s'affranchissant des périmètres administratifs, tout en permettant, dans un second temps, la reconstitution des EPCI, échelon très souvent décisionnaire en matière de politique locale de l'habitat et de planification.

Je souhaite souligner plusieurs messages de cet état des lieux 2006-2015 :

- sur le plan quantitatif la production de logements est supérieure au besoin pour 40 % du ter-

ritoire régional, ce qui y conduit à une vacance importante dans le parc de logements ;

- la production de logements se situe majoritairement au sein des espaces déjà urbanisés (60%). Malgré le poids important de cette production, la mobilisation foncière associée à la production de logements se situe majoritairement en extension (2/3 des surfaces mobilisées), ce qui interroge les formes urbaines employées pour le développement des territoires ;
- près de 80 % du foncier mobilisé pour le logement en région correspond à la production de logements individuels peu denses (habitat très peu dense ou pavillonnaire) ;
- la consommation d'espace naturels, agricoles ou forestiers par ménage accueilli par les territoires n'implique pas nécessairement une croissance de la population ou des ménages correspondante et vient interroger son utilité.

Cette consommation de foncier pour le logement présente des impacts sociaux, économiques et environnementaux importants, aujourd'hui bien documentés.

Pourtant, une analyse territoriale permet de nuancer le constat régional et montre que différents territoires, qu'ils soient urbains, péri-urbains ou ruraux, ont su mettre en place au cours de la dernière décennie une stratégie de développement plus économe en foncier et plus sobre dans l'accueil de nouveaux ménages que la moyenne régionale.

Les éléments d'analyse de cet état des lieux et les bons exemples locaux visent à soutenir l'action des collectivités et des acteurs de l'aménagement, accompagnés par les services de l'État, en faveur d'un usage économe du foncier pour le logement, grâce à des stratégies territoriales et une déclinaison foncière ajustées à cette orientation forte.

Table des matières

Introduction	6
Avertissement au lecteur	7
I. La production de logements : approche spatiale, répercussions foncières et démographiques	8
I-1. Le volume de logements produits en Hauts-de-France	8
I-2. L'implantation des logements produits	16
I-3. Les formes urbaines de la production de logements	25
I-4. La consommation de foncier pour le logement au regard de la croissance démographique et de l'accroissement des ménages	30
II. Les facteurs d'explication et les conséquences de la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers	31
II-1. Les aspirations des ménages	31
II-2. Les ressources des ménages	32
II-3. Les responsabilités des autorités en charge de l'aménagement du territoire	34
II-4. Des logiques économiques freinent la reconstruction de la ville sur elle-même et favorisent la construction en extension	40
II-5. Les conséquences de la consommation de foncier en extension des espaces déjà urbanisés pour la production de logements	44
III. Synthèse et conclusion	50
III-1. Quatre profils de territoires en matière de consommation d'espace pour le logement	50
III-2. Des marges de progrès possibles pour la performance foncière de la production de logements	55

INTRODUCTION

L'artificialisation des sols est devenue un enjeu majeur des politiques publiques au niveau national et local. Elle tend à s'accroître en France depuis plusieurs années et représente ainsi un peu plus de 9 % du territoire national avec une évolution d'environ + 0,8 % depuis 2010. Cette croissance se produit au détriment des terres agricoles pour un usage majoritairement d'habitat individuel, mais aussi d'infrastructures de transport et d'activités tertiaires et économiques.

Cet enjeu a donné lieu à la formulation d'un objectif de zéro artificialisation nette des sols dans le cadre du plan biodiversité – action n°7, proposé par le gouvernement en juillet 2018.

Ce phénomène génère des coûts pour la société (pertes de fonctions productives des sols et de la biodiversité, augmentation des émissions de gaz à effet de serre...).

En France, 42 % de l'artificialisation des sols¹ a été due à l'habitat selon l'enquête Terruti Lucas de 2014. Cette situation s'explique pour partie par un effort de production de logements importants (6 logements construits pour 1000 habitants)² pour résoudre des difficultés d'accès au logement, en particulier sur le littoral atlantique et dans le sud de la France, malgré une dynamique de construction forte.

La situation est différente en Hauts-de-France, soumis à une dynamique démographique moins forte. Les besoins en logements sont pour plus du tiers liés au mal logement et estimés à 23 000 logements par an en scénario central.

L'importance des impacts environnementaux, sociaux et économiques de la consommation d'espace implique cependant de poser la gestion économe de l'espace et la limitation de l'artificialisation des sols comme objectifs forts pour un développement soutenable des territoires.

Le présent document « le foncier mobilisé pour le logement en Haut de France sur la période 2006-2015 » a pour objet de réaliser un état des lieux régional sur ce sujet.

Il constitue un atlas caractérisant les différents territoires de la région selon la nature et l'ampleur de la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers imputable à la production de logements. Ce document a aussi pour ambition de sensibiliser et de mobiliser l'ensemble des acteurs concernés par les politiques foncières et leurs mises en œuvre.

Ce document comprend une première partie descriptive de la production de logements, de son impact sur le foncier, des formes urbaines créées et de ses effets en termes d'accueil de nouveaux ménages. Une seconde partie fournit des facteurs d'explications d'origine socio-économique notamment. En synthèse sont présentés des profils de territoires permettant d'identifier leur position par rapport à la tendance régionale en matière de consommation d'espace pour le logement.

1 B. Virely - « Artificialisation, de la mesure à l'action », THÉMA Analyse, Commissariat général au développement durable, janvier 2017

2 L. Haran et M. Kaldi - « Le parc de logements », Fiche d'analyse de l'Observatoire des territoires 2017, collection En Détail, Commissariat général à l'égalité des territoires, novembre 2017

AVERTISSEMENT AU LECTEUR

Le choix de la méthodologie

La méthodologie retenue vise à correspondre aux ordres de grandeur obtenus par l'occupation du sol à deux dimensions (OCS2D) produits dans le Nord et le Pas-de-Calais et dont l'extension à la Picardie est envisagée. Elle a le mérite d'être similaire sur l'ensemble de la région et de s'appuyer sur des données fiscales (les fichiers fonciers de la DGFIP retraités par le CEREMA) et des données historiques (les modes d'occupation des sols de Nord Pas-de-Calais et de Picardie) partagées entre l'État, la Région Hauts-de-France et les autres collectivités. Elle apporte aussi une meilleure prise en compte des espaces très peu denses qui apparaissent ici plus importants que dans d'autres outils de mesure ou méthodologies.

Cette méthodologie diffère des chiffres affichés dans le cadre de l'élaboration du Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires des Hauts-de-France (SRADDET). Cette différence tient au degré de finesse plus important de l'outil OCS2D que les méthodologies précédentes. Celui-ci permettant de mieux prendre en compte les espaces faiblement bâtis. Un comparatif des ordres de grandeur obtenus entre les différentes méthodologies (SRADDET, OCS2D, analyse proposée ici) figure en annexe IV du rapport relative à la méthodologie employée. Les chiffres diffèrent également des résultats publiés le 5 juillet 2019 par l'observatoire national de l'artificialisation des sols dont la méthodologie est différente.

Ces différences tiennent principalement à l'état zéro utilisé, à l'objet mesuré (construction de logements dans le présent rapport et artificialisation dans les données de l'observatoire national) et aux méthodes de calcul utilisées.

Le choix du zonage d'étude et de la représentation cartographique.

Compte-tenu de la thématique de cette étude centrée sur le logement, il était nécessaire de pouvoir disposer d'une échelle territoriale d'analyse capable de refléter les phénomènes liés aux marchés locaux de l'habitat. L'habitat concerne l'ensemble des composantes liées au territoire vécu des habitants, éco-

nomiques, ergonomiques, fonctionnelles et perceptives, au-delà de celles du logement qui correspond à l'entité bâtie.

L'échelle territoriale retenue, dénommée maille habitat, consiste en une décomposition des Établissements Publics de Coopération Intercommunale permettant de prendre comme support des territoires homogènes en termes de marchés – à la différence de l'échelle des Schémas de cohérence territoriaux, des Établissements Publics de Coopération Intercommunale ou encore des départements – qui permettent d'obtenir des éléments d'analyse probants et non lissés.

Cette étude a donc été réalisée sur la base de la maille habitat, maille d'étude définie pour l'atlas cartographique régional de l'habitat réalisé par la DREAL Hauts-de-France en 2017³.

La carte de la région Hauts-de-France est ainsi décomposée selon une maille territoriale reprenant la méthode développée dans les précédentes éditions de l'Atlas cartographique régional du Nord - Pas-de-Calais. Chaque entité élémentaire ou maille est le résultat d'une agrégation de plusieurs communes regroupées selon les principes suivants :

- l'appartenance à un même Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) au 1er janvier 2017
- le regroupement de communes aux caractéristiques similaires au regard du fonctionnement des territoires au sens de l'INSEE (utilisation du zonage en aires urbaines)
- le poids de population totale par entité élémentaire supérieur à 5 000 habitants
- la continuité géographique : les communes agrégées sont adjacentes
- les villes-centres des agglomérations de la région constituent des entités élémentaires en soi

Le maillage territorial d'étude est ainsi composé de 250 entités élémentaires relativement homogènes sur le plan de l'habitat.

³ Atlas cartographique de l'habitat 2017, DREAL Hauts-de-France

I. La production de logements : approche spatiale, répercussions foncières et démographiques

Cette première partie s'attache à dresser l'état des lieux régional de la production de logements, la réponse quantitative aux besoins en logement, les formes urbaines produites et leur situation.

I-1. Le volume de logements produits en Hauts-de-France

Quels sont les logements produits en région? La production de logements est-elle suffisante pour répondre aux besoins?



sur 100
logements
produits en région
entre 2010 et 2015,
35 ont
généré de
la vacance

A. La production régionale sur le plan quantitatif est suffisante par rapport aux besoins de la population

En moyenne, sur la période 2006-2015, la production régionale en volume a été supérieure aux besoins régionaux en logements : le besoin estimé en 2009 en Nord – Pas-de-Calais était de 15 000 logements par an en hypothèse centrale jusqu'en 2020⁴, le besoin estimé en Picardie était de 6 500 logements par an en poursuite des tendances démographiques⁵, soit un besoin estimé à 21 500 logements au début des années 2010 pour la région Hauts-de-France.

Plus de 24 000 logements sont produits annuellement dans les Hauts-de-France depuis 2006, avec un pic régional entre 2007 et 2012 de plus de 30 000 logements par an lié au plan de relance nationale de la construction entre 2009 et 2012.

L'Insee relie 62 % de la hausse du parc de logements en région à l'évolution démographique et la décohabitation des ménages⁶, l'évolution restante ayant contribué à accroître le parc de logements vacants (35 %) et le parc de résidences secondaires (3 %). La production régionale sur le plan quantitatif a donc été suffisante au regard des besoins quantitatifs.

La démarche de territorialisation des besoins en logements identifie cependant sur le plan qualitatif de forts besoins en logements liés au mal-logement.

Ces besoins concernent les ménages sans logement propre, les ménages du parc privé et social (en inadéquation financière avec le logement, en inadéquation physique avec le logement telle que la perte d'autonomie ou la prise en compte du handicap, présentant un besoin d'accompagnement social, en occupation de logements de mauvaise qualité ou en sur-occupation, etc.).

4 *Évaluation des besoins en logements – territoire du Nord – Pas-de-Calais, DREAL Nord - Pas-de-Calais, novembre 2011*

5 *A. Langue, J.-M. Mierlot - « 6 500 logements à construire par an sur la période 2014-2020 », Insee Analyses Picardie n°3, 13 novembre 2014*

6 *décohabitation : moment au cours duquel des personnes formant un même foyer cessent d'habiter sous le même toit du fait d'une rupture conjugale, d'une mutation professionnelle, d'études des enfants loin du foyer, ...*

Ces situations représentent près du tiers des besoins en logement en région.

Deux tiers des ménages demandeurs de logement social en région sont sous les plafonds de ressources PLAI

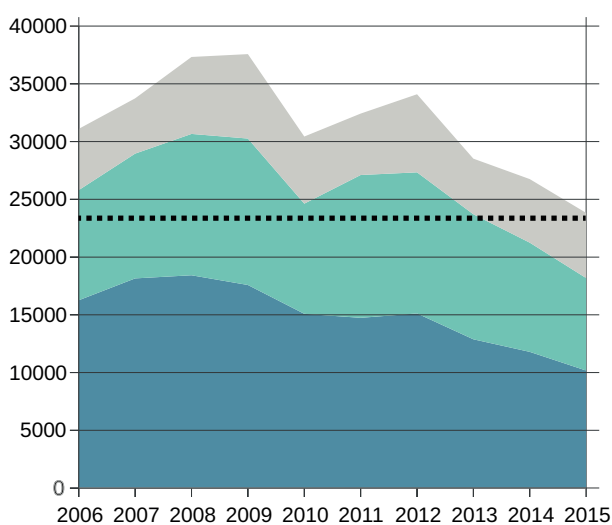
(Prêt Locatif Aidé d'Intégration, réservé aux personnes en situation de grande précarité cumulant des difficultés sociales et économiques). Pourtant ce produit ne représente qu'un tiers de la production de logements locatifs sociaux.

près du tiers de la demande en logement est lié à une situation de mal-logement

Évolution de la production de logements en Hauts-de-France par type de produits entre 2006 et 2015

Le cumul de ces trois zones correspond à la totalité des logements produits en région. La ligne en pointillés correspond au niveau de production de logements attendu en 2018 par la démarche de territorialisation des besoins en logements (23 000 logements par an).

- production de maisons neuves sur des parcelles non construites
- production d'appartements neufs sur des parcelles non construites
- autres logements, produits par restructuration du parc existant, densification ou espaces à dominante «activité»



Source : exploitation des fichiers fonciers millésime 2017, DREAL Hauts-de-France

B. Des territoires présentent une production de logements supérieure aux besoins ; d'autres sont en déficit de production

Comparer la production récente aux besoins en logements n'est pas possible de manière territorialisée, faute de chiffres locaux antérieurs à la démarche de territorialisation des besoins en logements. Cependant, il est possible d'aborder cette question de façon indirecte, en étudiant l'évolution de la vacance des logements.

L'intensité de la production de logements a contribué à une forte augmentation de la vacance dans

le parc de logements en région entre 2010 et 2015⁷ : le nombre de logements vacants a progressé à un rythme de 5,1 % par an en moyenne, contre 3,4 % en France métropolitaine.

Les Hauts-de-France comptent environ 214 000 logements inoccupés en 2015, soit près de 9 années de production de logements, portant la vacance dans le parc de logement à 7,6 % en région contre 7,9 % en France métropolitaine.

le nombre de logements vacants a progressé entre 2010 et 2015 de plus de 5 % par an en moyenne

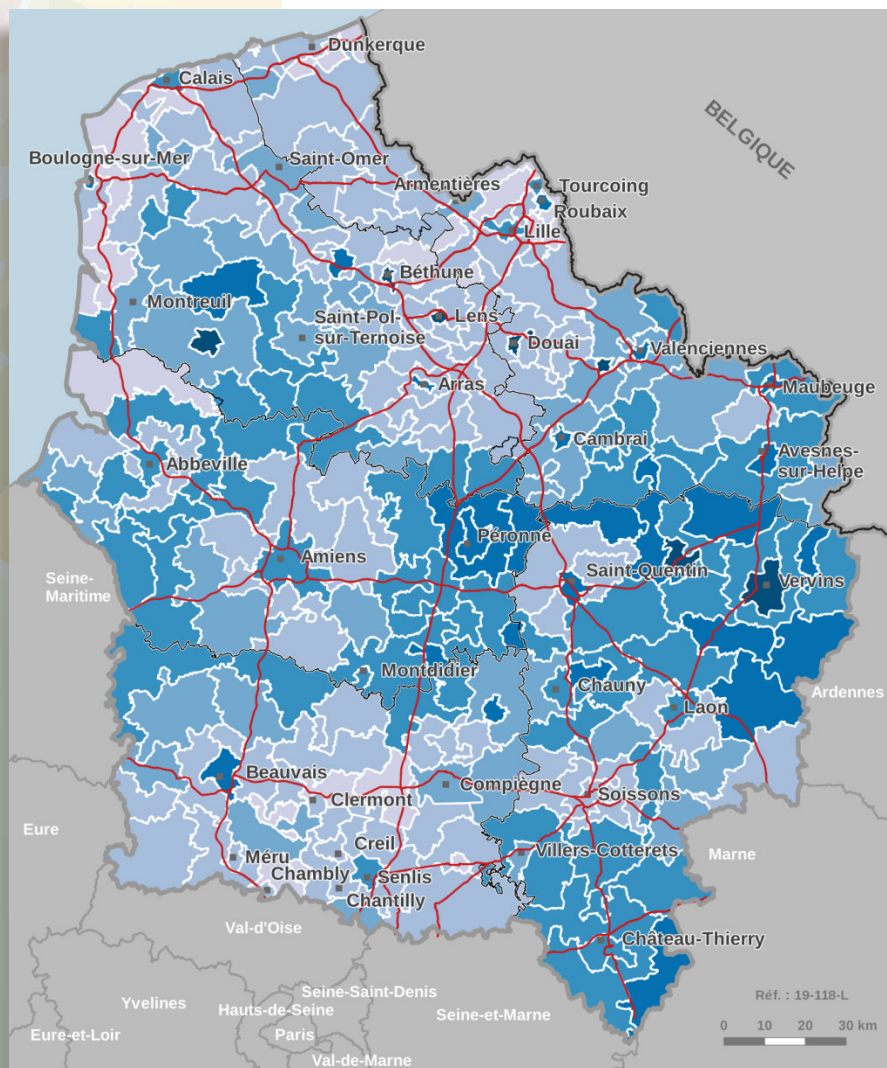
⁷ Y. Baillieux, G. Braun, M. Bréfort, G. Marlier « 377 000 ménages supplémentaires à l'horizon 2050 », Insee Analyses Hauts-de-France n°87, décembre 2018

Le taux de vacance dans le parc de logements et la proportion de logements vacants dans l'évolution du parc de logements sont révélateurs de l'adéquation de la production de logements à la demande en logements sur le plan quantitatif : quand les besoins en logements sont satisfaits et que le parc de logement est de qualité, la vacance reste stable et faible ; quand la production est supérieure aux besoins, la vacance augmente ou est élevée.

En 2015, le taux de logements vacants est supérieur à la moyenne régionale pour près de la moitié du territoire régional. Il est particulièrement marqué dans les pôles urbains d'impor-

tance régionale (notamment dans le bassin minier), mais aussi de manière plus diffuse dans les territoires avec une faible demande en logements, comme les zones rurales de la Somme, de l'Aisne, du Nord et du Pas-de-Calais.

A contrario, il existe en région des territoires où le taux de vacance est très faible, en particulier sur l'aire métropolitaine de Lille, le littoral à l'exception de ses centres urbains et la basse vallée de l'Oise.



Taux de logements vacants en 2015

En moyenne, la vacance dans le parc de logements est de 7.6% dans la région en 2015.

Contrairement à la vacance dans le parc privé, la vacance dans le parc social est en général très faible (moins de 3%). Pour plus d'informations sur le sujet, consulter l'Atlas cartographique de l'habitat 2017.

- 2.6 - 5.0 %
- 5.0 - 7.0 %
- 7.0 - 8.0 %
- 8.0 - 10.0 %
- 10.0 - 12.0 %
- 12.0 - 18.0 %

Source : Recensement de la population 2017, INSEE

Seuls trois territoires ne présentent pas un taux de vacance en augmentation entre 2006 et 2015 : il s'agit de territoires situés dans l'Est roubaisien, à la frontière belge, du territoire compris entre la Baie de Somme et la vallée de l'Authie et de la vallée du Thérain.

Pour autant, un faible taux de vacance ne signifie pas une absence de logements vacants (cf. carte p. 12), le volume de logements concernés pouvant être important sur certains territoires.

La vacance dans le parc de logements peut être de différents ordres⁸:

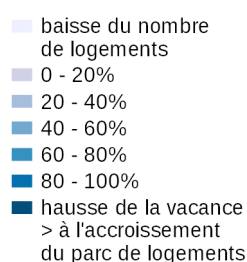
- **frictionnelle**, comme pour les logements proposés à la vente, à la location ou déjà attribués à un acheteur ou à un locataire, et en attente d'occupation ;
- **structurelle**, quand le logement est en attente de règlement de succession ou que le logement est gardé vacant et sans affectation précise par le propriétaire.

8 « Vacance des logements – Stratégies et méthodes pour en sortir » – coproduction de l'Eurométropole de Strasbourg et de l'Agence nationale de l'habitat, décembre 2018

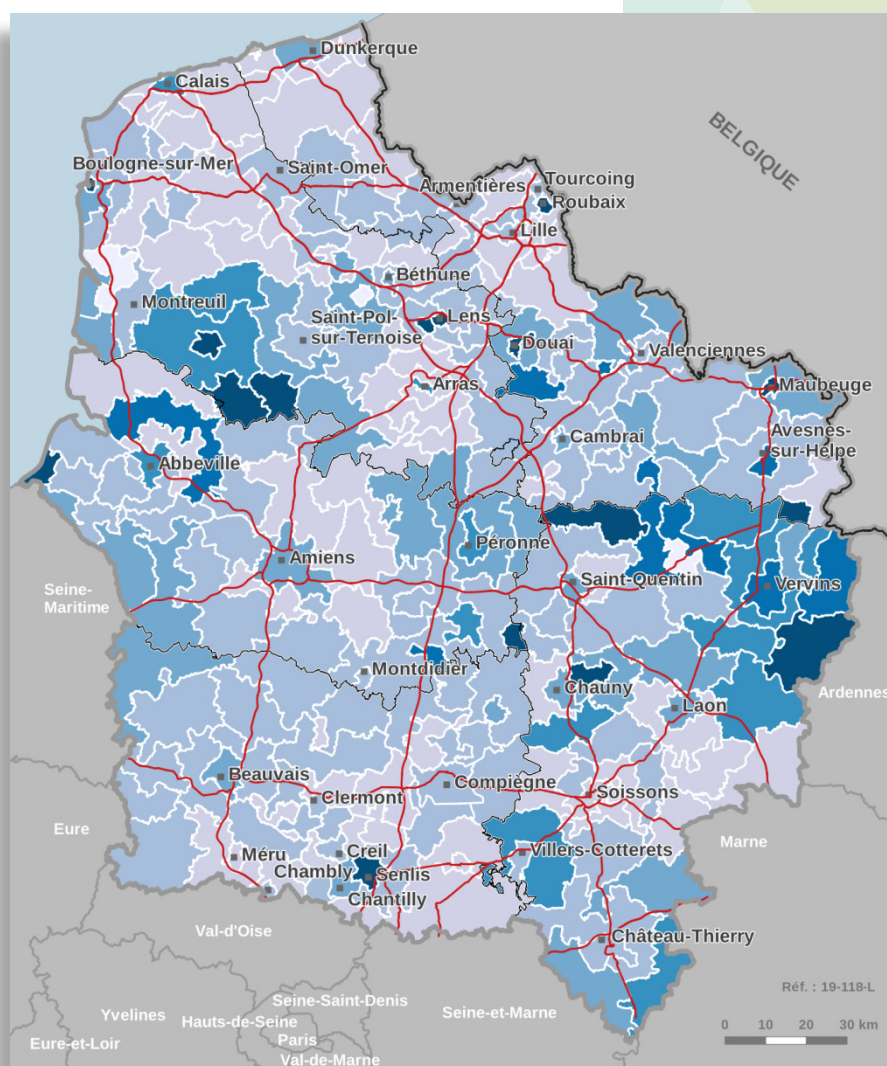
Proportion de logements vacants supplémentaires dans l'évolution du parc de logements entre 2006 et 2015

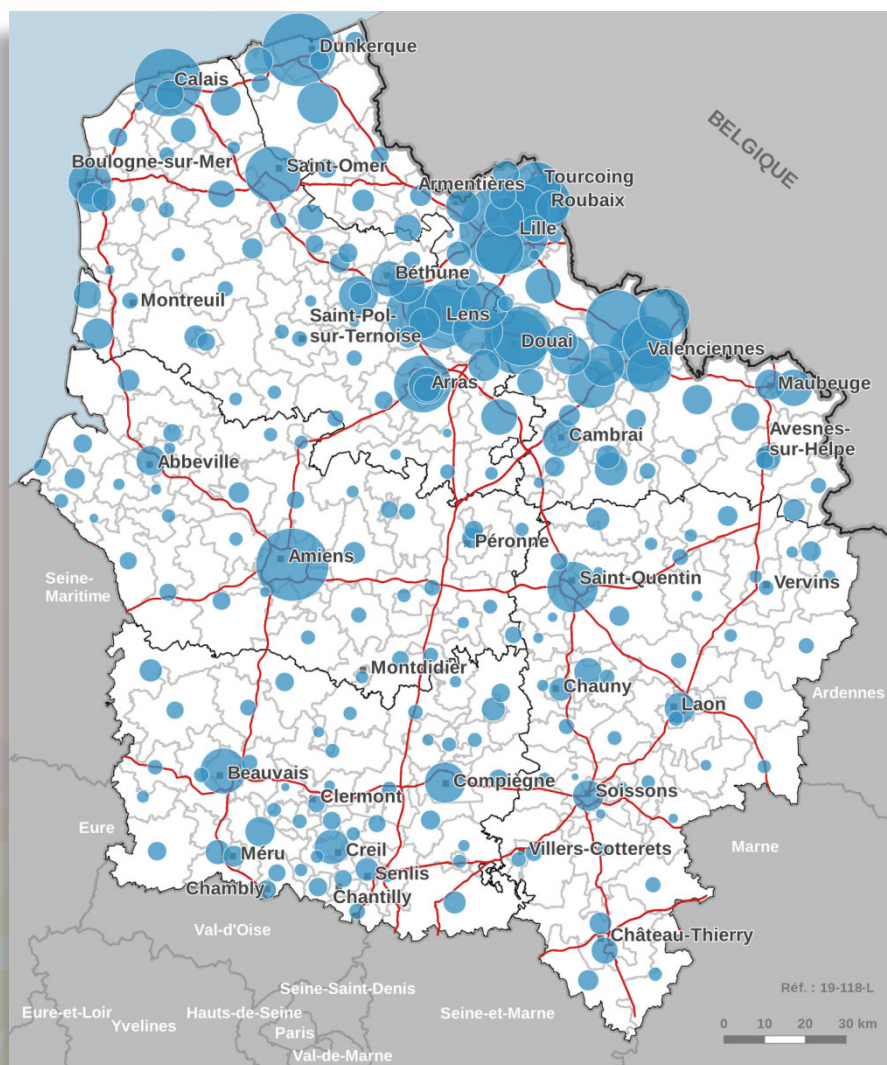
Pour l'ensemble du territoire régional, l'évolution du parc a contribué à accroître la vacance dans le parc de logements. Par exemple, pour la maille habitat de Dunkerque, entre 40 et 50% de l'évolution du parc de logements a contribué à accroître la vacance dans le parc de logements.

Les territoires en bleu pâle ont subi une baisse du nombre de logements et sont donc écartés de l'analyse. Aucun territoire n'a perdu de logements vacants en région.



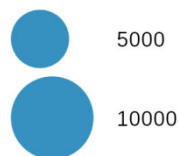
Source : Recensement de la population 2017, INSEE





Nombre de logements vacants par maille habitat en 2015

Tous les territoires en région disposent de logements vacants.



Source : Recensement de la population 2017, INSEE

environ
214 000
logements
inoccupés
en 2015, soit près
de **9 ans** de
production

Pour qualifier la vacance du parc de logements, il est nécessaire de différencier la vacance de courte et de longue durée. Il est également nécessaire d'observer les formes urbaines liées et le type de logement associé.

Les cœurs d'agglomérations présentent de manière globale un taux de vacance plus élevé que les territoires qui les entourent :

- la rotation dans le parc de logements locatifs privés, plus important, y est plus forte et la vacance frictionnelle plus élevée ;
- cette vacance plus importante peut également être liée à la qualité

des logements proposés, au niveau de prix attendu (notamment des loyers) et au cadre de vie (faible attractivité de certains territoires en perte de dynamisme sur les plans économique et de l'emploi).

En Hauts-de-France, tous les territoires ont vu leur nombre de logements vacants augmenter entre 2006 et 2015, y compris ceux où le parc de logements a diminué. Sur certains territoires l'augmentation du nombre de logements vacants peut être supérieure à l'accroissement du parc de logements observé entre 2006 et 2015.

Le croisement des deux indicateurs de vacance (taux de logements vacants en 2015 et proportion de logements vacants générés par l'évolution du parc

- **Type 1** : 45% des territoires n'ont pas produit suffisamment de logements. Un peu moins de la moitié des territoires (112 sur 250) présente une réponse quantitative inférieure au besoin. Ces territoires possèdent un taux de vacance bas (moins de 7%), ou une augmentation de parc de logements n'ayant engendré que peu de logements vacants supplémentaires (moins de 10% de logements vacants supplémentaires dans l'évolution du parc). Il s'agit principalement des territoires de l'aire métropolitaine de Lille, des Flandres, du Bassin Minier, de l'Oise, de la périphérie d'Amiens, du littoral et de

de logements entre 2006 et 2015) permet de déterminer quatre types de territoires montrant de fortes disparités dans les réponses territoriales aux besoins.

l'arrière-pays littoral pour les départements du Nord et du Pas-de-Calais. Ils ont produit près de 137 000 logements et subi une augmentation de leur nombre de logements vacants de près de 36 500 logements. Ils ont consommé 7 405 hectares d'espaces naturels, agricoles et forestiers entre 2006 et 2015, soit 54% de la consommation régionale. Les questions de l'optimisation du foncier et du renouvellement urbain sont centrales sur ces territoires pour répondre aux besoins en logement.

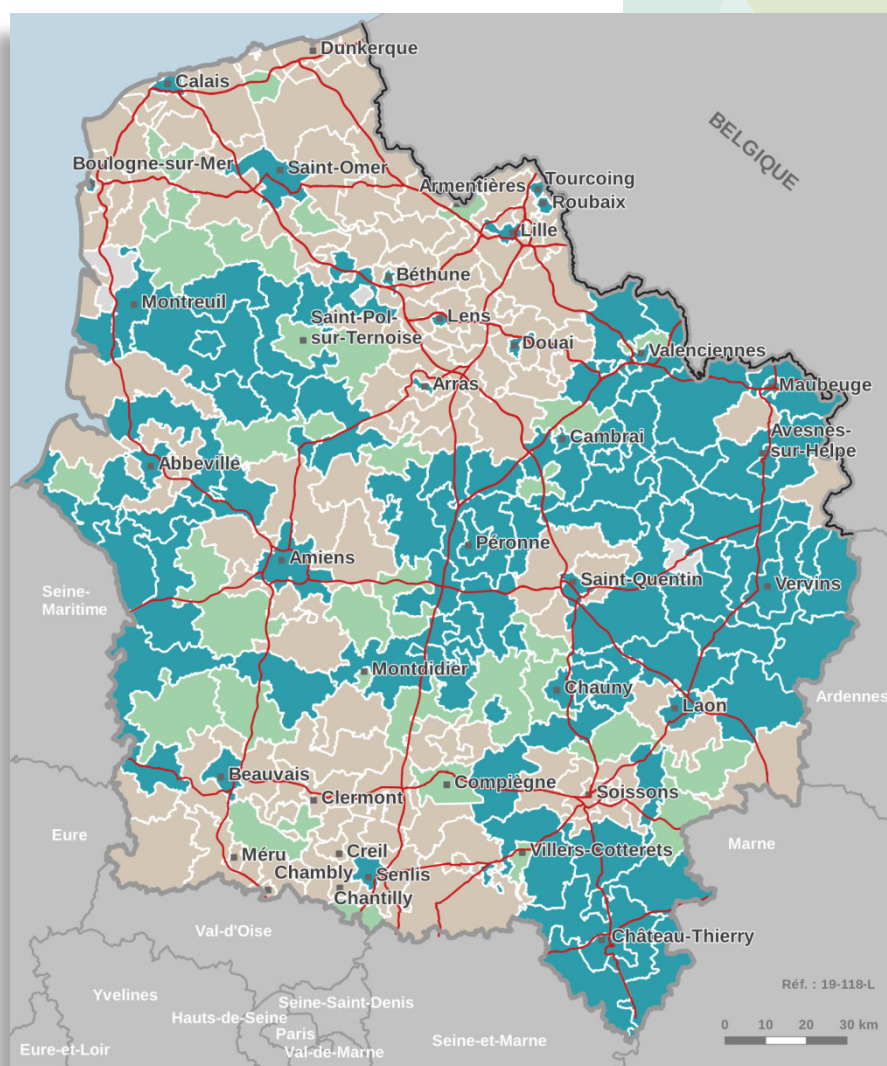
45%
des territoires
n'ont pas
produit
suffisamment
de logements

Catégorisation des territoires selon la vacance dans le parc de logements en 2015 et de la vacance générée par son évolution entre 2006 et 2015

La méthodologie détaillée utilisée pour construire les catégories présentées est explicitée dans l'annexe méthodologique.

- réponse supérieure à la demande
- territoires répondant à la demande
- réponse inférieure à la demande
- territoires en perte de logements

Source : Recensement de la population 2017, INSEE



pour 40 %
des territoires,
la production
de logements
a alimenté
majoritairement
la vacance et n'a
pas accueilli
de nouveaux
ménages

- **Type 2** : Seulement 13% des territoires (33 sur 250) répondent aux besoins en logements de manière satisfaisante : leur taux de vacance est semblable à la moyenne régionale – c'est-à-dire entre 7 et 9% - et la vacance générée par l'évolution du parc est comprise entre 10 et 30%. Ces territoires sont situés en périphérie des territoires précédents. Ils ont produit 22 674 logements et le nombre de logements vacants y a augmenté

de 6 690 logements. Ils ont représenté une consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers de 1 649 ha, soit 12% de la consommation régionale. Dans ces territoires, la consommation d'espace pour l'habitat a permis de répondre aux besoins en logements. Cependant, des leviers d'optimisation, mais aussi de résorption de la vacance ou de renouvellement urbain y sont mobilisables.

- **Type 3** : 40% des territoires (103 sur 250) présentent une réponse supérieure à la demande : ils présentent soit un taux de vacance dans le parc de logement supérieur à 9% et plus de 10% de logements vacants dans l'évolution du parc, soit un taux de vacance supérieur à 7% et plus de 30% de logements vacants dans l'évolution du parc lié à la construction neuve. Cette catégorie concerne principalement un axe nord-sud allant du Hainaut au sud de l'Aisne et un autre reliant l'arrière-pays littoral du Pas-de-Calais et le nord de l'Oise. Ces territoires en réponse supérieure à la demande couvrent près de la moitié du territoire régional. Dans ces territoires, la production de logements a été trop importante et l'ampleur de

la mobilisation de foncier en extension n'est pas justifiée par un besoin en logements. 96 948 logements y ont été produits et le nombre de logements vacants supplémentaires entre 2006 et 2015 est de 56 260. La consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers par le logement y représente 4 413 hectares entre 2006 et 2015, soit 32,5% de la consommation d'espace au niveau régional. Cette catégorie mérite cependant d'être analysée plus finement. En effet, l'état moyen d'une partie du parc du logement existant peut expliquer l'augmentation de la vacance constatée : c'est le cas à Lille, Roubaix ou encore Tourcoing et, dans une moindre mesure, dans les autres centres-villes concernés.

- **Type 4** : trois territoires de la maille habitat en région perdent des logements. Ils ont cependant consommé 70 hectares pour le logement entre 2006 et 2015. Le nombre de logements

vacants y a augmenté de 270 logements entre 2006 et 2015. Le nombre de logements vacants y a augmenté de 270 entre 2006 et 2015.

Cette analyse synthétique mérite d'être nuancée par deux aspects :

- il est nécessaire d'assurer une fluidité dans le parc de logements ; dès lors, une analyse contextuelle du territoire peut être nécessaire pour connaître les causes de la vacance générée par l'évolution du parc de logements, celle-ci pouvant être due à une restructuration importante du parc.

- les catégories obtenues ne tiennent pas compte de l'état du parc et des conditions dans lesquelles les ménages sont logés. En particulier, le mal logement peut nécessiter la production de logements neufs, afin d'extraire les ménages de leur situation de mal logement. Cette situation peut être prégnante dans certains territoires, comme Roubaix et Tourcoing.

Sur la gauche, un logement vacant acquis par l'Etablissement Public Foncier (EPF) du Nord - Pas-de-Calais dans une cité minière réhabilitée par Maisons et Cités, à Denain



Bâtiment faisant l'objet de l'opération immobilière du groupe Sambre-Avesnois Immobilier et l'Avesnoise, accompagnée par l'EPF Nord - Pas-de-Calais pour le compte de la commune d'Anor



I-2. L'implantation des logements produits

Quelle quantité de foncier a été mobilisée pour le logement entre 2006 et 2015 ? Quels sont les fonciers mobilisés pour le logement et où se situent-ils ?

L'impact de la production de logements sur la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers peut être mesuré en différenciant le foncier mobilisé au sein du tissu urbain existant de celui mobilisé à l'extérieur des espaces urbains existants.

la production de **257 000 logements** en région entre 2006 et 2015 a mobilisé près de **19 000 hectares** de foncier

60 % de la production de logements est assurée au sein des **espaces déjà urbanisés**

A. La localisation et l'évolution des surfaces de foncier mobilisé

Entre 2006 et 2015, la production de 257 000 logements a mobilisé plus de 19 000 hectares de foncier.

Plus des deux tiers de cette mobilisation s'est effectuée à l'extérieur des espaces déjà urbanisés : 13 500 hectares d'espaces agricoles, naturels et forestiers ont été consommés pour construire 108 000 logements.

Le foncier mobilisé au sein des espaces urbains existants ne représente que 5 800 hectares sur la même période. Cette mobilisation de foncier en renouvellement

urbain ou en densification a permis la production de près de 149 000 logements.

La construction au sein des espaces urbains existants a produit un tiers de logements supplémentaires par rapport à la construction en extension, sur l'équivalent de 40 % de la surface concernée.

La mobilisation de foncier pour le logement a été importante dans la quasi-totalité du département du Nord, une partie importante du Pas-de-Calais et, dans une moindre mesure, dans l'agglomération d'Amiens et l'ouest de l'Oise, les périphéries de Laon, de Saint-Quentin et de Château-Thierry.

Depuis 2009, la production de logements, et, dans une encore plus forte mesure, la mobilisation de foncier associée, sont en baisse à l'échelle régionale, que ce soit à l'extérieur ou au sein des espaces déjà urbanisés.

A l'échelle régionale, la production d'un logement a nécessité 740 m² en moyenne sur la période 2006-2015, soit environ 13 logements par hectare, avec une variabilité importante selon les territoires.

Quelques territoires, situés dans les grandes agglomérations de la région, présentent une surface moyenne mobilisée par logement inférieure à 500 m².

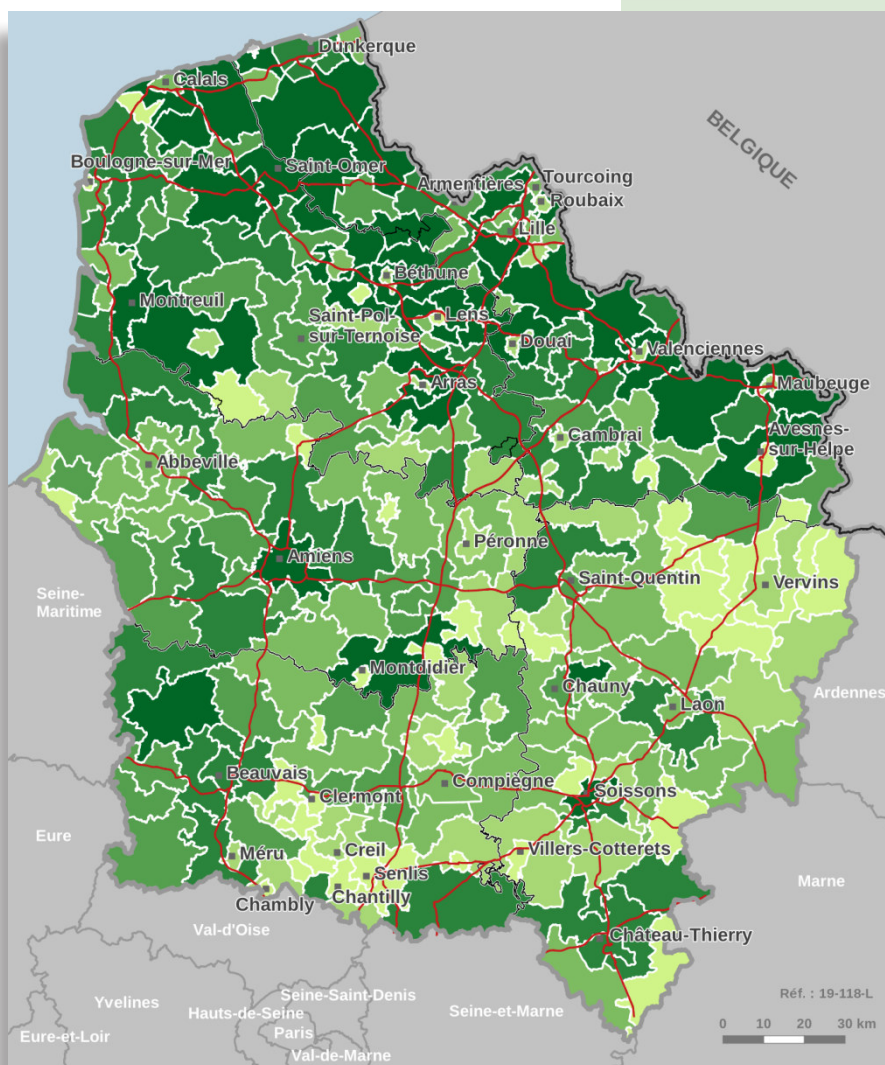
De nombreux territoires mobilisent une surface moyenne par logement supérieure à 2 000 m², soit en couronne de grandes aires urbaines (périphérie de Dunkerque) ou de villes moyennes (Abbeville, Péronne, Saint-Omer), soit en milieu rural (arrière-pays littoral du Pas-de-Calais, Thiérache et Avesnois, sud de l'Aisne).

Cartographie des surfaces mobilisées pour le logement entre 2006 et 2015

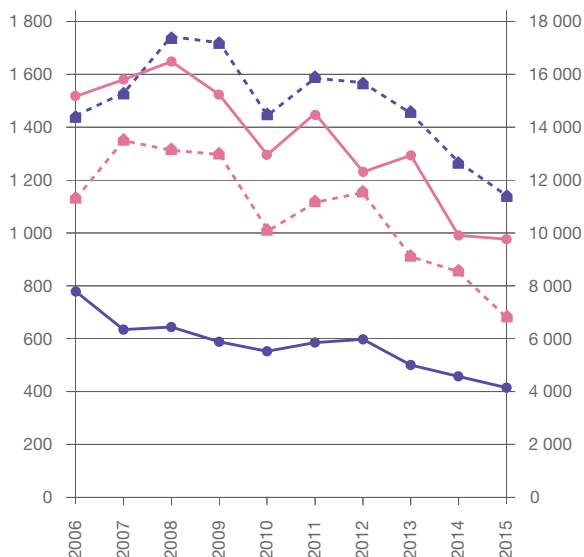
À titre d'exemple, sur la période 2006-2015, le foncier mobilisé pour le logement est compris entre 40 et 60 hectares sur la maille habitat d'Abbeville, et supérieur à 125 hectares sur celle d'Amiens.

- Moins de 25 ha
- de 25 à 40 ha
- de 40 à 60 ha
- de 60 à 90 ha
- de 90 à 125 ha
- Plus de 125 ha

Source : DREAL Hauts-de-France exploitation des fichiers fonciers millésime 2017



Évolution de la production de logement et du foncier mobilisé au niveau régional entre 2006 et 2015, distingués selon leur construction dans ou à l'extérieur des espaces déjà urbanisés

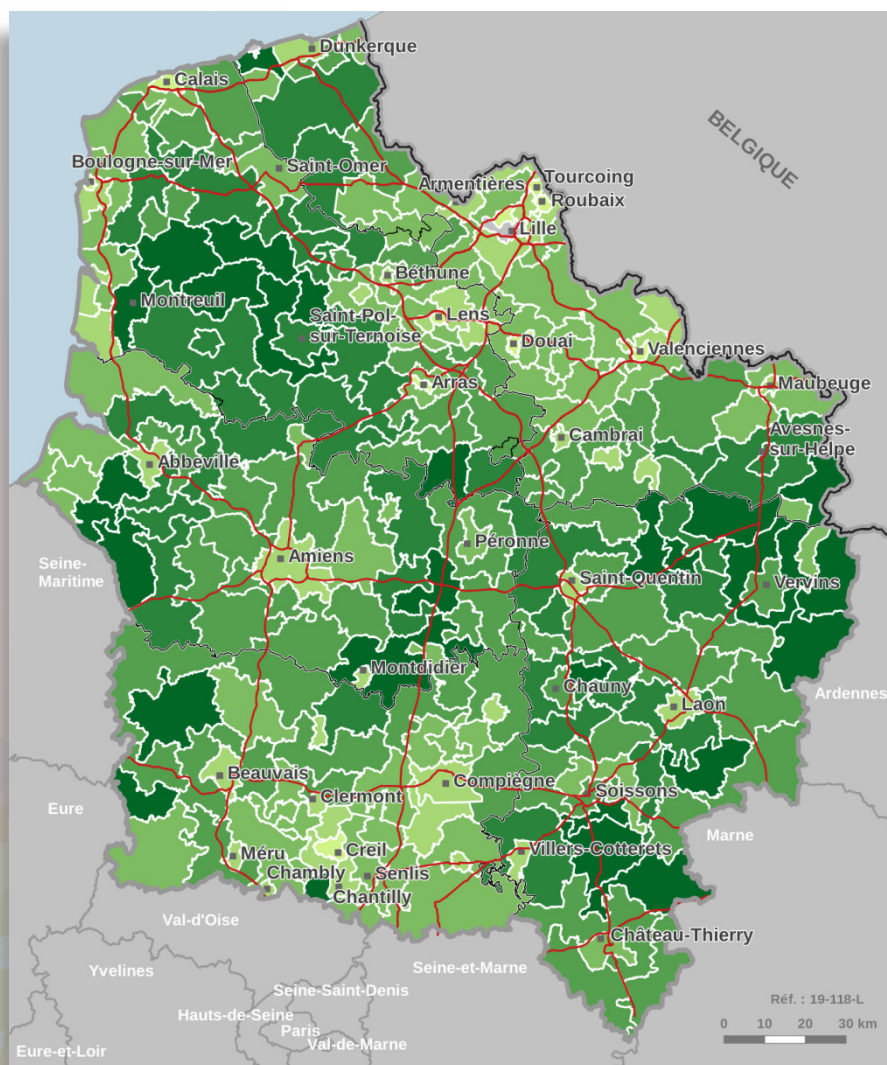


Les surfaces en hectares se lisent sur l'axe de gauche, les nombres de logements sur l'axe de droite.

- nombre de logement construits dans des espaces urbanisés
- surfaces mobilisées dans des espaces urbanisés
- surfaces mobilisées en extension
- nombre de logement construits en extension

Source : DREAL Hauts-de-France exploitation des fichiers fonciers millésime 2017

pourtant, la production de logements en extension représente les deux tiers des surfaces mobilisées pour le logement



Cartographie de la surface mobilisée pour produire un logement par maille habitat entre 2006 et 2015 (moyenne régionale de 740 m² par logement produit)

La production d'un logement en région entre 2006 et 2015 a nécessité 740 m² en moyenne.

- moins de 200 m²
- de 200 à 500 m²
- de 500 à 1000 m²
- de 1000 à 1500 m²
- de 1500 à 2000 m²
- plus de 2000 m²

Source : DREAL Hauts-de-France exploitation des fichiers fonciers millésime 2017

B. La production de logements dans le tissu urbain existant est importante dans les grandes agglomérations et leurs bourgs périphériques

Le laboratoire de sociologie urbaine du Conseil scientifique et Technique du Bâtiment (CSTB) définit les actions possibles au sein des milieux urbains existants de la manière suivante :

- **réutiliser des espaces désaffectés ou inutilisés** (friches industrielles, portuaires ou urbaines, délaissés urbains) ;
- **densifier les espaces urbains de manière raisonnée et donc mieux exploiter des espaces disponibles,**

des dents creuses, des délaissés urbains ;

- **réutiliser des infrastructures existantes** (ex : anciennes voies ferrées réutilisées pour implanter des tramways ou des trams-trains comme à Nantes)
- **réutiliser des bâtiments industriels en les modernisant ou en leur affectant d'autres usages** (par exemple en les transformant en espaces culturels ou en logement) ;
- **moderniser des immeubles d'habitation au lieu de les détruire, en améliorant également leurs performances thermiques et acoustiques.**⁹

⁹ Rapport « Les enjeux du renouvellement urbain durable », centre scientifique et technique du bâtiment, MEDDE, juin 2011

la production d'un logement en région entre 2006 et 2015 a nécessité 740 m² en moyenne

La méthodologie retenue permet d'observer la production de logements au sein des espaces urbanisés dans ces situations :

- la **réutilisation des espaces** ayant donné lieu à des destructions des bâtiments occupant précédemment le site ;
- la **densification d'ensembles de parcelles non construites** (dents creuses de petites tailles, délaissés urbains de petite taille) ;

- la **réutilisation des infrastructures existantes** qui ne concerne pas la production de logements.

La réutilisation des bâtiments industriels ou la modernisation des immeubles d'habitation existants ne donne pas lieu à une mobilisation d'une offre foncière nouvelle et n'est pas considérée dans le présent rapport.

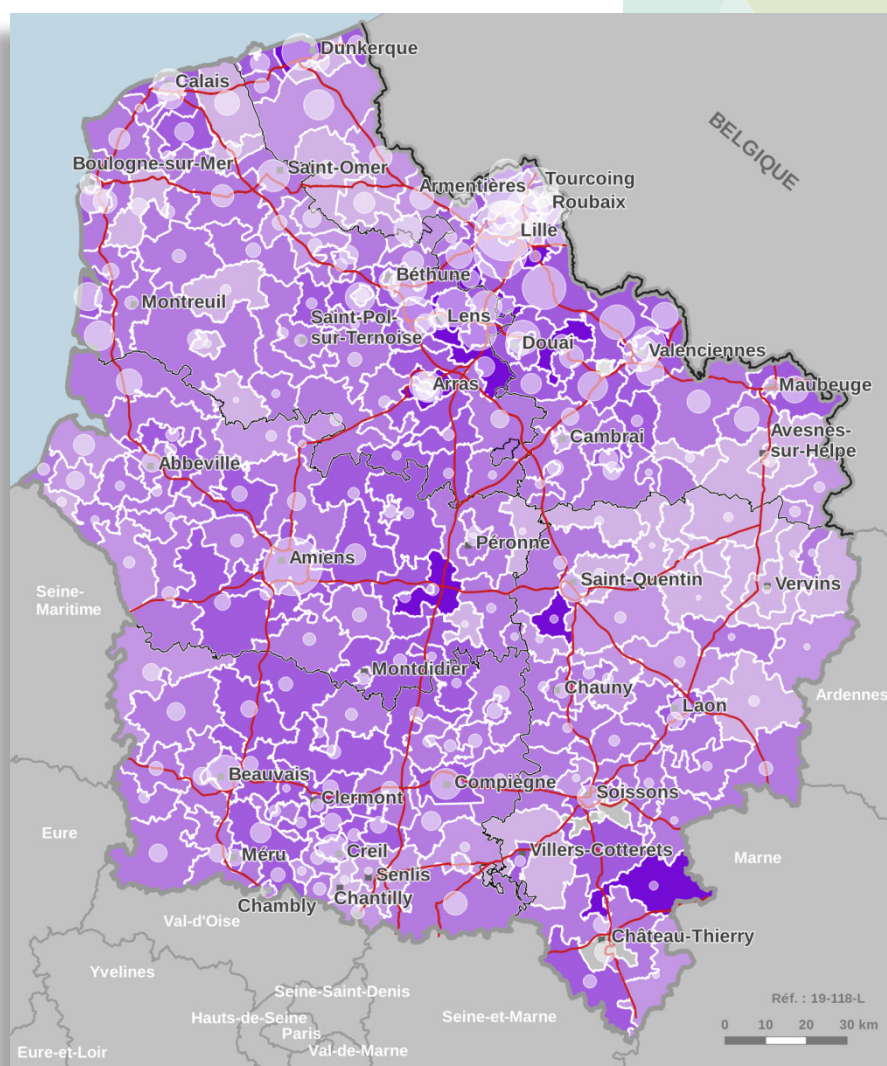
Taux de renouvellement urbain et surfaces mobilisées pour la production de logements au sein des espaces déjà urbanisés sur la période 2006-2015

La taille du diagramme traduit le nombre de logements produits. Le taux de renouvellement urbain régional est de 3,10% sur la période 2006-2015.

- moins de 0.5 %
- entre 0.5 % et 1.5 %
- entre 1.5 et 2 %
- entre 2 et 3 %
- entre 3 et 5 %
- plus de 5 %

- 2000
- 4000
- 6000
- 8000

Source : DREAL Hauts-de-France exploitation des fichiers fonciers millésime 2017



Entre 2006 et 2015, près de 5 800 hectares de foncier ont été mobilisés au sein des espaces déjà urbanisés. Cette mobilisation a permis la réalisation d'environ 60 % du parc de logements.

Les surfaces mobilisées pour le logement au sein des espaces déjà urbanisés ont été divisées de moitié entre 2006 et 2015.

Au niveau régional, le taux de mobilisation de foncier pour le logement au sein des espaces artificialisés (ou taux de renouvellement urbain) est de 3,1 % en 10 ans.

Les territoires ayant un taux supérieur de mobilisation des potentiels au sein des espaces urbanisés sont les grandes agglomérations et leurs villes voisines (aire métropolitaine de Lille). Ils présentent la spécificité de produire davantage de logements en renouvellement urbain qu'en extension.

Pour certains territoires ruraux (arrière-pays littoral, Thiérache, Avesnois, territoires ruraux de l'Aisne), la mobilisation de foncier pour le logement au sein des espaces déjà urbanisés est très faible, traduisant peut-être un potentiel plus faible.

C. La production de logements au sein des espaces urbanisés peut être de forme compacte ou peu dense

390 m² sont mobilisés en moyenne en région pour produire un logement au sein des espaces déjà urbanisés.

101 des 250 territoires d'analyse présentent des surfaces par logement produit au sein des espaces urbanisés comprises entre 500 et 1 000 m². 54 territoires (ruraux comme la Thiérache,

les territoires ruraux du Pas-de-Calais et de la Somme, mais aussi des bourgs péri-urbains comme les pourtours d'Abbeville, de Château-Thierry, de Soissons ou dans une moindre mesure d'Arras) mobilisent plus de 1 000 m² par logement produit au sein des espaces déjà urbanisés. Cette production passe par la mobilisation de dents creuses au sein du tissu déjà urbanisé. Seules les grandes villes mobilisent une surface de foncier inférieure à 200 m² par logement produit.

la production d'un logement au sein des espaces déjà urbanisés a mobilisé **deux fois moins de surface** qu'un logement moyen en région



Un exemple de forme peu dense de production de logements dans les espaces urbanisés à St Fulcien (80)

Source : DREAL Hauts-de-France exploitation des fichiers fonciers millésime 2017

Un exemple de forme compacte de production de logements dans les espaces urbanisés, associant réhabilitation du patrimoine et logements neufs : l'opération "Ligne d'Ô" par Loger Habitat, à Armentières (59)

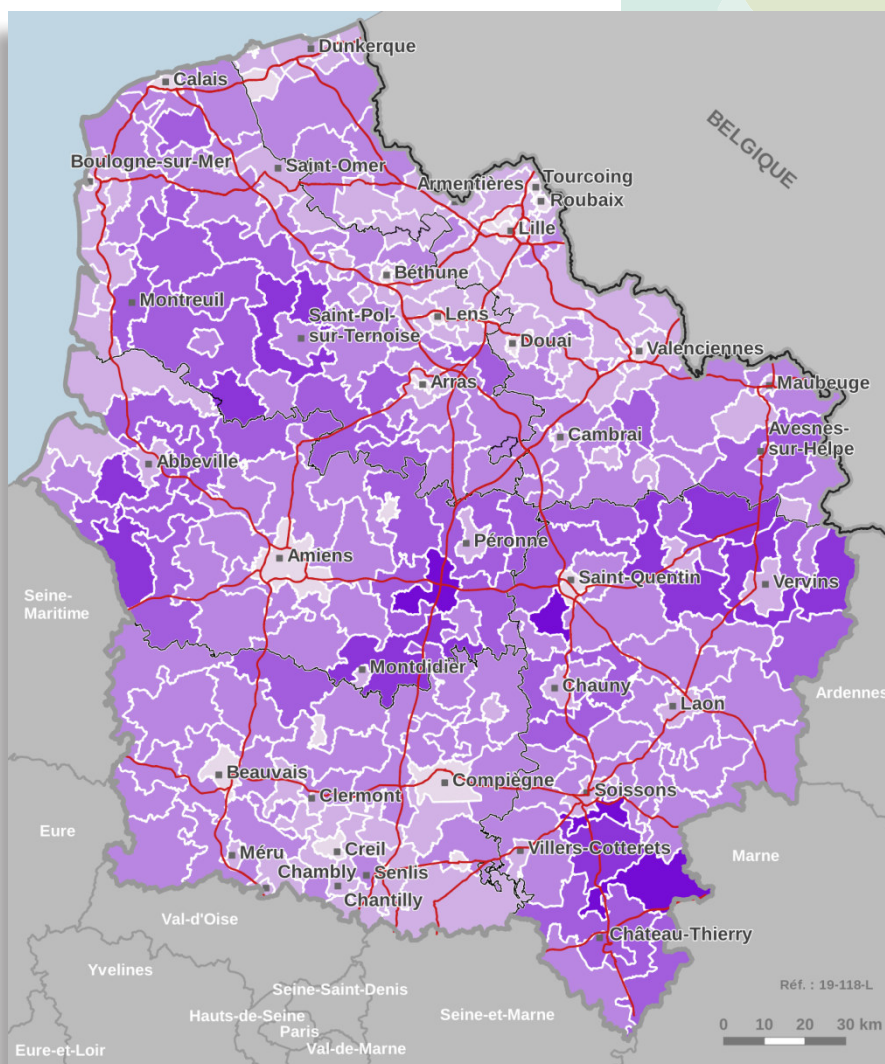


Réhabilitation de l'ancienne piscine en 6 logements et construction de 77 logements collectifs, dont 25 locatifs sociaux en centre-ville livrés en octobre 2017

Surface mobilisée pour produire un logement au sein des espaces déjà urbanisés par maille habitat entre 2006 et 2015

- moins de 200 m²
- de 200 à 500 m²
- de 500 à 1000 m²
- de 1000 à 1500 m²
- de 1500 à 2000 m²
- plus de 2000 m²

Source : DREAL Hauts-de-France exploitation des fichiers fonciers millésime 2017



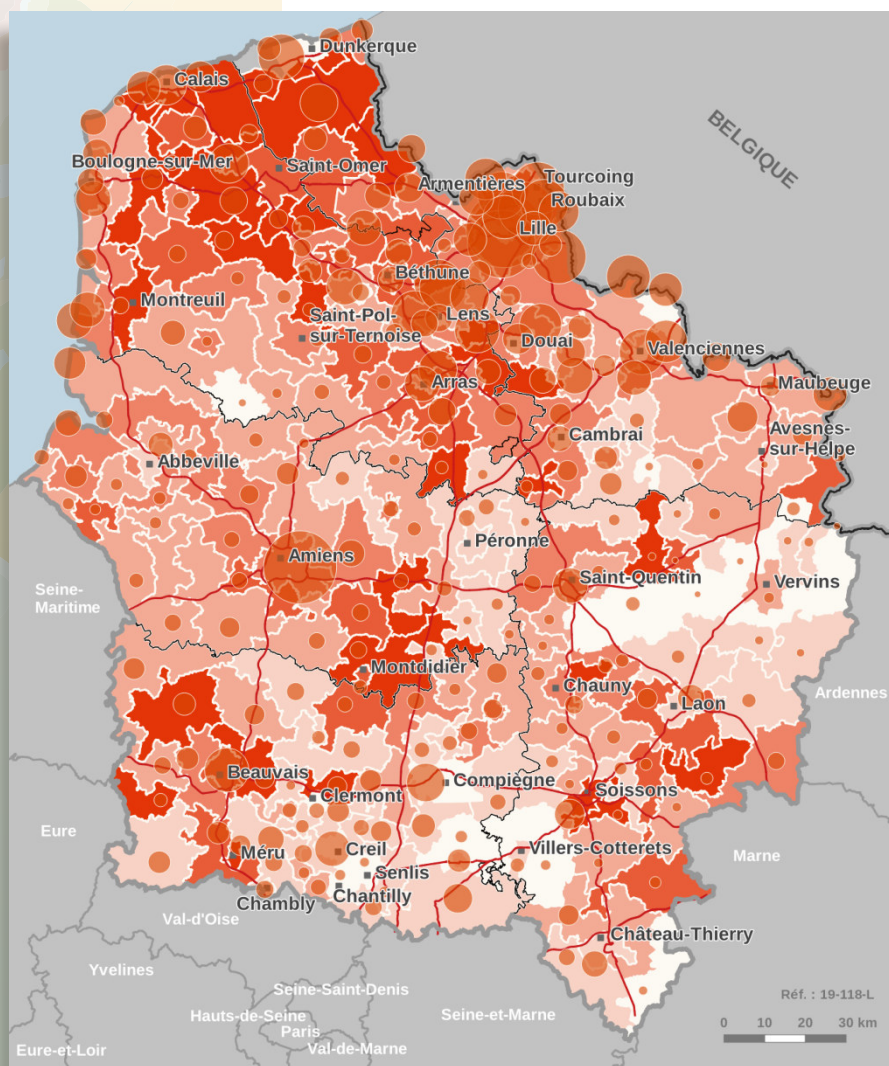
les deux tiers des surfaces mobilisées pour le logement sont en extension

D. La production de logements en extension se concentre sur les territoires dépendant des grandes agglomérations et est particulièrement marquée sur le littoral et l'arrière-pays littoral du Nord et du Pas-de-Calais

Entre 2006 et 2015, 13 500 hectares ont été mobilisés pour le logement à l'extérieur des espaces déjà urbanisés pour réaliser moins de 40% du parc de logement. Le taux d'extension des espaces dédiés au logement est de 7,2% entre 2006 et 2015.

La mobilisation de foncier naturels, agricoles ou forestiers en dehors des espaces urbanisés se localise principalement dans les départements du Nord et du Pas-de-Calais. Ce sont les territoires dépendant des grandes agglomérations et les territoires ruraux qui produisent la majorité de leurs logements en extension, traduisant une forte logique de péri-urbanisation.

Cette situation est particulièrement marquée dans les territoires de l'arrière-pays littoral du Nord et du Pas-de-Calais, la périphérie de Beauvais, le sud de la Somme, la périphérie de Soissons et le Douaisis.



Taux d'extension urbaine (cf. glossaire) sur la période 2006-2015 par territoires et surfaces mobilisées en dehors des espaces déjà urbanisés pour la production de logements

La taille du diagramme traduit le nombre de logements produits.

Le taux d'extension urbaine régional est de 3,10% sur la période 2006-2015.

- moins de 3 %
- de 3 à 5 %
- de 5 à 7 %
- de 7 à 9 %
- de 9 à 11 %
- plus de 11 %

- 2000
- 4000
- 6000

Source : DREAL Hauts-de-France exploitation des fichiers fonciers millésime 2017

E. En extension urbaine, le terrain mobilisé pour un logement est très grand.

La production d'un logement en extension urbaine mobilise une surface moyenne de 1 247 m² en région, soit une surface plus de 3 fois supérieure à celle d'un logement situé à l'intérieur des espaces déjà urbanisés.

L'importante surface mobilisée par logement produit en extension est l'un des principaux facteurs de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

168 territoires, soit les deux tiers des territoires d'analyse, présentent des surfaces moyennes mobilisées par logement en extension supérieures à 1 000 m² par logement (nettement supérieur à la moyenne régionale de 740 m² par logement).

Cette surface par logement est importante et correspond à des formes de logements très peu denses. Dans l'arrière-pays littoral, la Thiérache, l'Avesnois, le sud de l'Aisne ou encore le Beauvaisis, les superficies moyennes mobilisées par logement en extension sont supérieures à 2 000 m² et peuvent atteindre plus de 5 000 m² (29 territoires d'analyse).

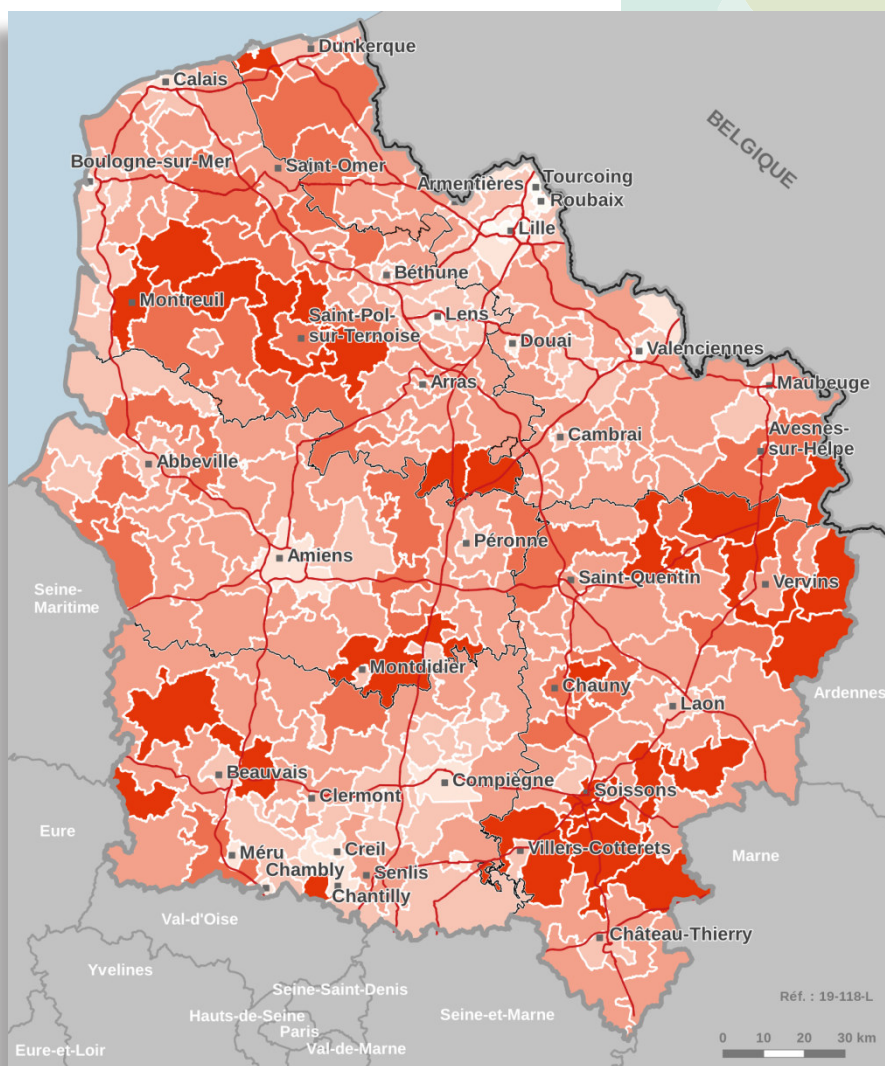
Seuls les grands pôles urbains, la vallée de l'Oise et certaines portions du littoral présentent des surfaces moyennes mobilisées par logement en extension inférieures à 500 m², correspondant à une forme urbaine de maisons accolées.

1 logement en extension mobilise une surface 3 fois supérieure à celle d'un logement au sein des espaces déjà urbanisés

Cartographie de la surface mobilisée pour produire un logement en dehors des espaces déjà urbanisés par maille habitat entre 2006 et 2015 - Moyenne régionale de 1247 m² de terrain par logement produit en extension

- moins de 200m²
- de 200 à 500m²
- de 500 à 1000 m²
- de 1000 à 2000 m²
- de 2000 à 5000m²
- plus de 5000m²

Source : DREAL Hauts-de-France exploitation des fichiers fonciers millésime 2017



une majorité
des territoires
privilégie
l'extension
aux espaces
déjà urbanisés

F. 60% des territoires produisent du logement majoritairement en extension urbaine

60% des territoires assurent une majorité de leur production de logements par une mobilisation de foncier en extension. Les territoires concernés sont presque exclusivement péri-urbains ou ruraux. Cette situation est particulièrement marquée sur le littoral et l'arrière-pays littoral ou les Flandres où se concentrent les territoires assurant plus de 75% de leur production de logement en extension. Les volumes de

production associés à ces territoires ne représentent que 38 500 logements, soit à peine 15 % de la production de logements régionale.

40 % des territoires assurent une majorité de leur production de logements au sein des espaces déjà urbanisés. Les territoires concernés correspondent aux territoires métropolitains, aux grandes centralités et à leur proche périphérie. Les volumes de production associés à ces territoires représentent 218 500 logements, soit environ 85 % de la production régionale.

Proportion de la production de logements en extension ou au sein des espaces déjà urbanisés

Plus de 60 % de la production de logements au niveau régional est assurée au sein des espaces déjà urbanisés. Pourtant une majorité des territoires réalisent une majorité de leur production de logement par la mobilisation de foncier en extension.

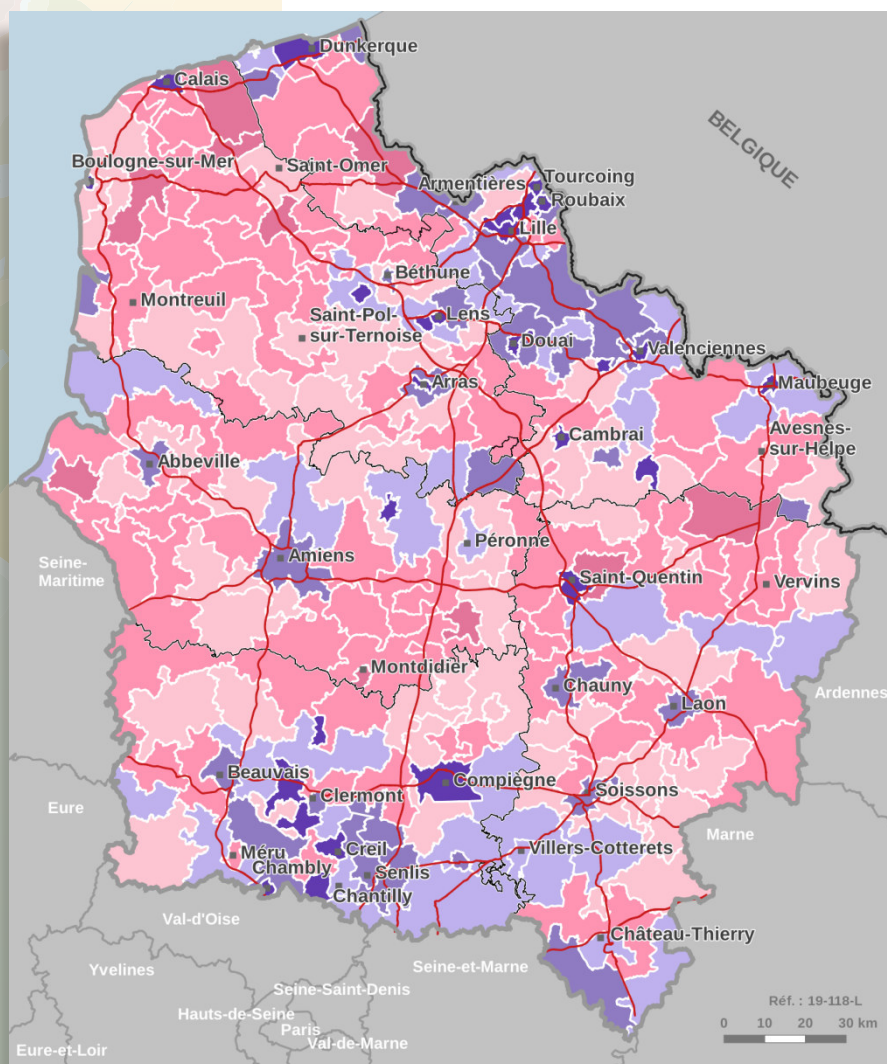
Territoires où le logement est majoritairement produit en extension

- plus de 75 %
- de 60 à 75 %
- de 50 à 60 %

Territoires où le logement est majoritairement produit au sein des espaces urbanisés

- de 50 à 60 %
- de 60 à 75 %
- plus de 75 %

Source : DREAL Hauts-de-France exploitation des fichiers fonciers millésime 2017



I-3. Les formes urbaines de la production de logement

La construction de logements s'effectue au travers de différentes formes urbaines, allant du logement individuel très peu dense au tissu urbain composé de collectifs. Ces formes urbaines représentent des poids différents, à la fois dans la production de logement et dans le foncier mobilisé pour cette production.

L'approche par les formes urbaines permet d'affiner la question de la consommation foncière pour la production de logements à l'échelle régionale et dans les territoires, et de mettre en parallèle le foncier mobilisé et la production associée.

Cette analyse porte sur l'évolution des formes urbaines, ainsi que leur poids dans la mobilisation de foncier et dans la production de logements en région et territoriale. En particulier les logements de formes urbaines peu denses, intermédiaires et compactes sont détaillés dans le tableau ci-après :

Tableau de présentation des différentes formes urbaines pour la production de logement en région, et du foncier mobilisé.

forme urbaine	logements de formes urbaines peu denses		logements de formes urbaines intermédiaires		logements de formes urbaines compactes		Total
	logements individuels très peu denses	lotissement pavillonnaire	maisons accolées	maisons de ville et de centre-bourg mitoyennes	maisons de ville et de centre-bourg denses-petits collectifs	collectifs	
densité nette	de 1 à 10 logement(s) par ha	de 10 à 20 logements par ha	de 20 à 30 logements par ha	de 30 à 60 logements par ha	de 60 à 120 logements par ha	plus de 120 logements par ha	
surface de terrain par logement	de 1 000 à 10 000 m ²	de 500 à 999 m ²	de 333 à 499 m ²	de 166 à 332 m ²	extérieur pouvant être individualisé	pas de terrain individualisé	
production de logements entre 2006 et 2015	35 657 soit 14 %	50 332 soit 21 %	23 211 soit 9 %	36 704 soit 14 %	43 301 soit 17 %	61 608 soit 24 %	254 813
foncier mobilisé pour le logement entre 2006 et 2015	6 251 soit 49 %	3 892 soit 30 %	957 soit 7 %	891 soit 7 %	507 soit 4 %	314 soit 2 %	12 812
production de logements entre 1900 et 2005	277 242 soit 15 %	355 085 soit 19 %	241 354 soit 13 %	350 005 soit 19 %	247 907 soit 13 %	410 752 soit 22 %	1 882 345
foncier mobilisé pour le logement entre 1900 et 2005	52 325 soit 52 %	24 963 soit 25 %	9 896 soit 10 %	8 609 soit 9 %	2 992 soit 3 %	1 721 soit 2 %	100 506

La surface moyenne par logement produit en région étant de 740 m², la production moyenne figure dans la catégorie des logements de forme urbaine peu dense (13,5 logements par hectare).

Source : DREAL Hauts-de-France étude CEREMA sur l'observation de la densité – exploitation des fichiers fonciers millésime 2017

un poids en augmentation des formes urbaines pavillonnaires et compactes

A. Les formes urbaines pour le logement évoluent peu

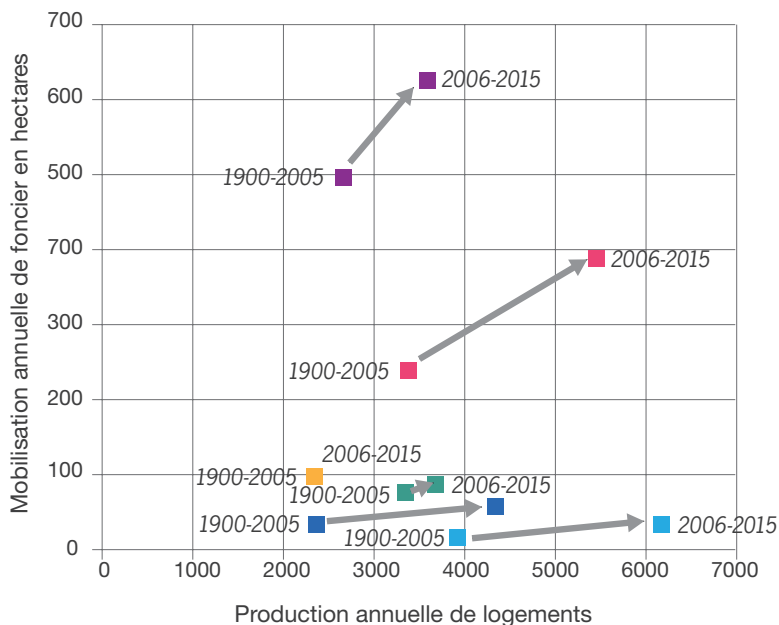
Les formes urbaines employées pour la production de logements ont connu des évolutions peu marquées entre la période récente (2006-2015) et la période de référence plus ancienne (1900-2005). Ces évolutions ont trait surtout à leur poids dans la production. En effet, leurs caractéristiques moyennes en termes de mobilisation de foncier n'ont été que très peu modifiées :

- La forme urbaine du lotissement pavillonnaire et les logements de forme urbaine compacte (collectifs et maisons de ville et de centre-bourg dense / petits collectifs) ont connu

une augmentation de leur production, renforçant légèrement leurs poids respectifs dans la production de logements

- Le nombre des logements très peu denses a moins augmenté que les trois formes décrites ci-dessus, induisant une diminution de leur poids dans la production totale.
- Les logements de forme urbaine intermédiaire (maisons accolées et maisons de ville et de centre-bourg mitoyennes) n'ont que très peu évolué, en volume de production et en surfaces mobilisées. Le poids de cette forme urbaine sur le long terme dans la production de logements est donc en diminution.

Évolution de la production de logement et du foncier mobilisé par les différentes formes urbaines en région entre les périodes 1900-2005 et 2006-2015



Les logements individuels très peu denses (carré bleu) ont mobilisé entre 1900 et 2005 une moyenne annuelle de près de 500 hectares pour une production d'environ 2600 logements. Sur la période 2006-2015, la production a évolué : plus de 600 hectares de foncier ont été mobilisés annuellement pour une production annuelle de plus de 3500 logements. Les maisons accolées ont subi peu de variations entre les deux périodes de comparaisons et les deux symboles sont donc superposés.

- logements diffus ou pavillonnaires peu denses
- lotissement pavillonnaire
- maisons accolées
- maisons de ville
- maisons de ville denses petit collectif
- collectif

Source : DREAL Hauts-de-France – exploitation des fichiers fonciers millésime 2017

B. Les formes urbaines compactes constituent le principal mode de production de logements et consomment moins de 6,5% des surfaces utilisées pour le logement

Les formes urbaines compactes de logements correspondent aux maisons de ville et de centre-bourg denses, aux petits collectifs et grands collectifs, aux densités comprises entre 60 à 120 logements / ha.

Elles sont la principale forme de production de logements entre 2006 et 2015, avec 41 % des logements produits. Cependant, elles n'ont mobilisé que 6,5 % des surfaces utilisées pour le logement.

Ce type de production est principalement observable au sein des espaces déjà construits, où il représente 39 % de la production de logements. Les formes urbaines compactes sont très peu utilisées pour produire du logement dans les espaces en extension : elles n'y représentent que 2 % des logements produits. L'utilisation de ces formes compactes pour le logement est en augmentation par rapport à la période allant de 1900 à 2015, où elles ne représentaient que 35 % des logements produits et 4,5 % du foncier mobilisé.

La carte du poids de la production des formes urbaines compactes de logements montre bien leur localisation privilégiée au sein des espaces déjà urbanisés. Lille et Roubaix se détachent clairement dans le paysage régional. De nombreuses centralités présentent une part importante de logements construits selon ces formes urbaines : Amiens, Dunkerque, Calais, Arras, les principales centralités du bassin minier. Ces formes représentent plus d'un quart de la production de Soissons, Laon, Saint Quentin, Abbeville, Beauvais, Compiègne, Château-Thierry.

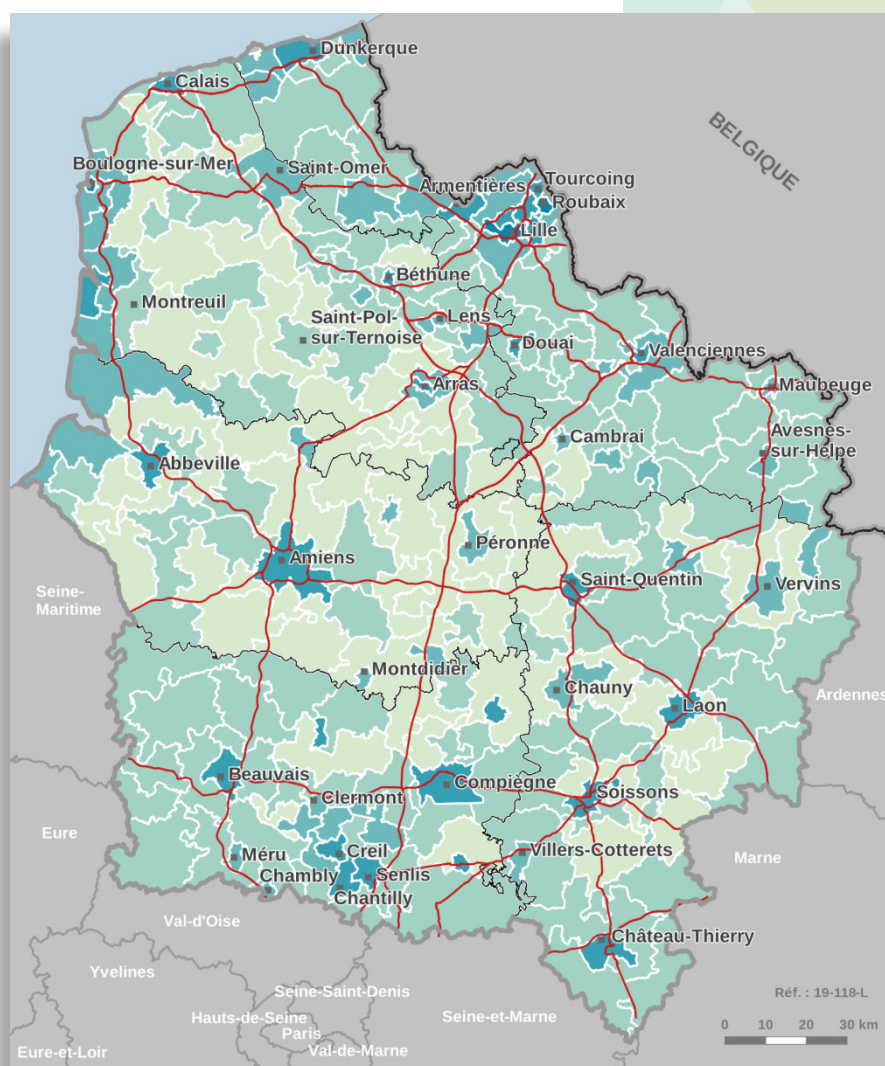
L'ensemble du territoire emploie ces formes urbaines compactes, même de façon très minoritaire (moins de 5 % des logements produits).

la production de logements, principalement de forme urbaine compacte, avec 2 logements sur 5, mobilise seulement 1/15^e du foncier

Part des formes urbaines compactes dans la production globale de logements en Hauts-de-France entre 2006 et 2015

- moins de 5 %
- de 5 à 25 %
- de 25 à 50 %
- de 50 à 75 %
- plus de 75 %

Source : DREAL Hauts-de-France exploitation des fichiers fonciers millésime 2017



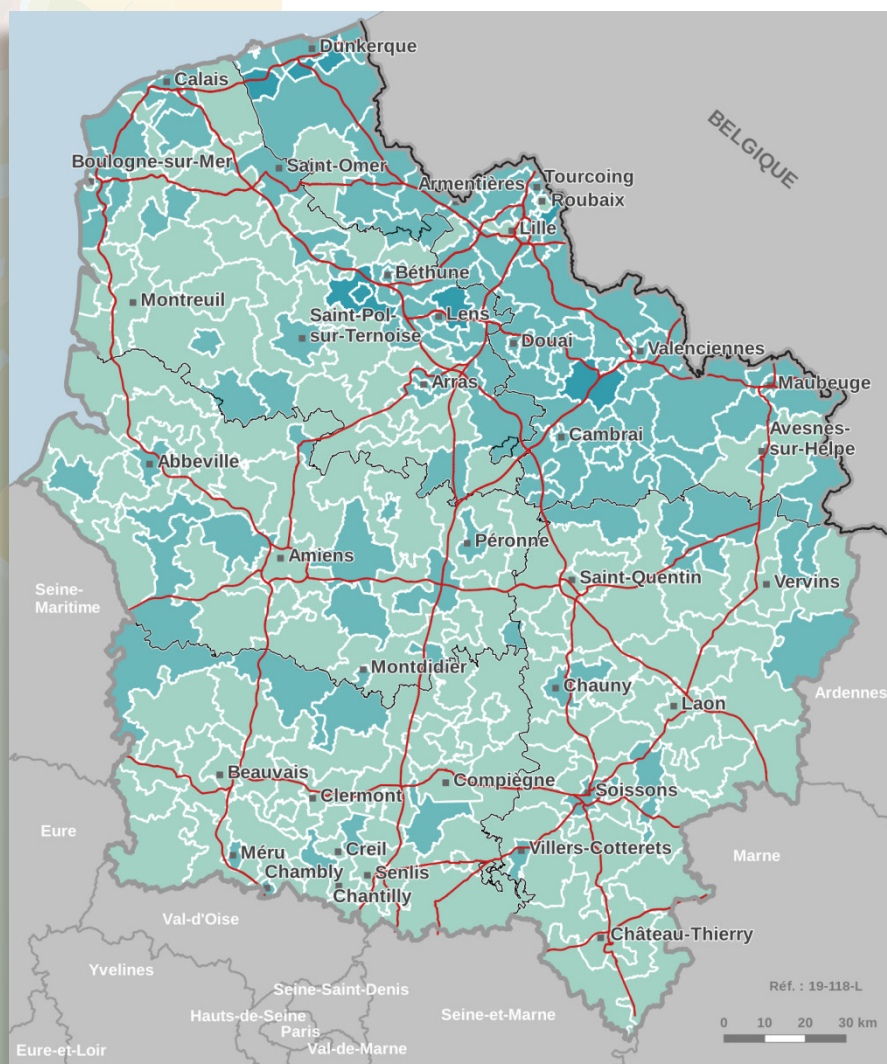
C. Les logements réalisés avec des formes urbaines intermédiaires ont consommé 14% du foncier mobilisé pour le logement

Les formes urbaines intermédiaires de logements correspondent aux maisons de ville et de centre-bourg mitoyennes et aux maisons accolées, aux densités comprises entre 20 et 60 logements/ha. Leur construction mobilise une faible surface (de 166 à 500 m² de terrain) et permet la réalisation d'un habitat mitoyen avec un extérieur privatif (jardin, terrasse).

Ces formes urbaines intermédiaires représentent 23,5% de la production de logements pour 14% du foncier mobilisé pour le logement.

Tous les territoires emploient ces formes urbaines. Les territoires du nord de la région ont particulièrement construit selon ces formes intermédiaires de 2006 à 2015, avec une production particulièrement représentée dans les pourtours du Dunkerquois et certains secteurs du Bassin Minier.

les formes urbaines intermédiaires représentent près du quart de la production de logement pour 1/7^e du foncier



D. Les logements individuels de formes urbaines peu denses ont consommé près de 80 % du foncier mobilisé pour le logement

Les formes urbaines peu denses (densités inférieures à 20 logements/ha) correspondent aux logements individuels très peu denses et aux lotissements pavillonnaires. Elles représentent le tiers de la production de logements entre 2006 et 2015, pour près de 80 % du foncier mobilisé. Encadrer cette forme de production présente un enjeu fort pour une gestion économe de l'espace.

Il s'agit de la forme de production presque exclusive de logements pour de nombreux territoires de la Somme, de

l'Aisne, de l'Oise et du Pas-de-Calais. Les logements individuels très peu denses représentent 14,5% de la production de logements entre 2006 et 2015, mais ont consommé près de 50% du foncier mobilisé pour le logement. Les deux tiers des logements individuels très peu denses sont construits en extension des espaces urbanisés, le tiers au sein des espaces déjà urbanisés (par mobilisation de dents creuses).

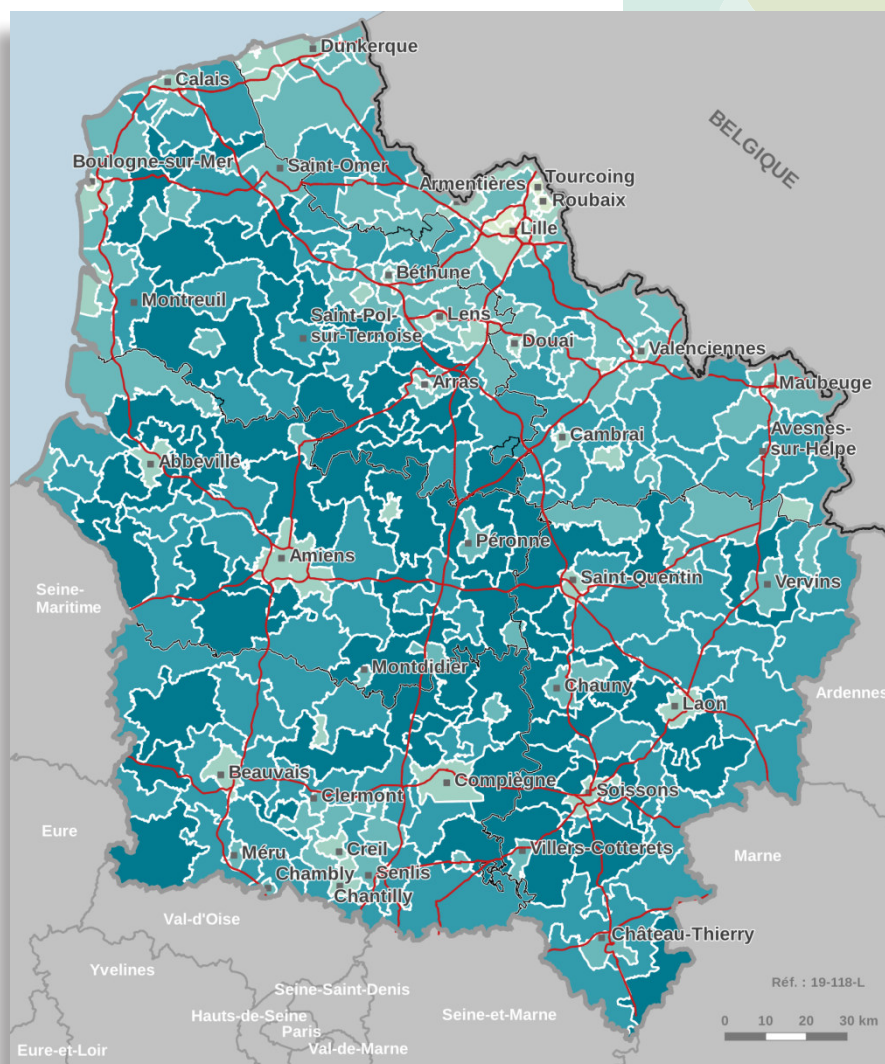
Les logements en lotissement pavillonnaire représentent 21 % de la production de logements et ont consommé 30 % du foncier mobilisé pour le logement. Ils sont construits pour moitié au sein des espaces urbanisés, pour moitié en extension.

les formes urbaines peu denses représentent 1/3 de la production de logement et ont consommé les 4/5^e du foncier

Part des formes urbaines peu denses dans la production globale de logements en Hauts-de-France entre 2006 et 2015

- moins de 5 %
- de 5 à 25 %
- de 25 à 50 %
- de 50 à 75 %
- plus de 75 %

Source : DREAL Hauts-de-France exploitation des fichiers fonciers millésime 2017

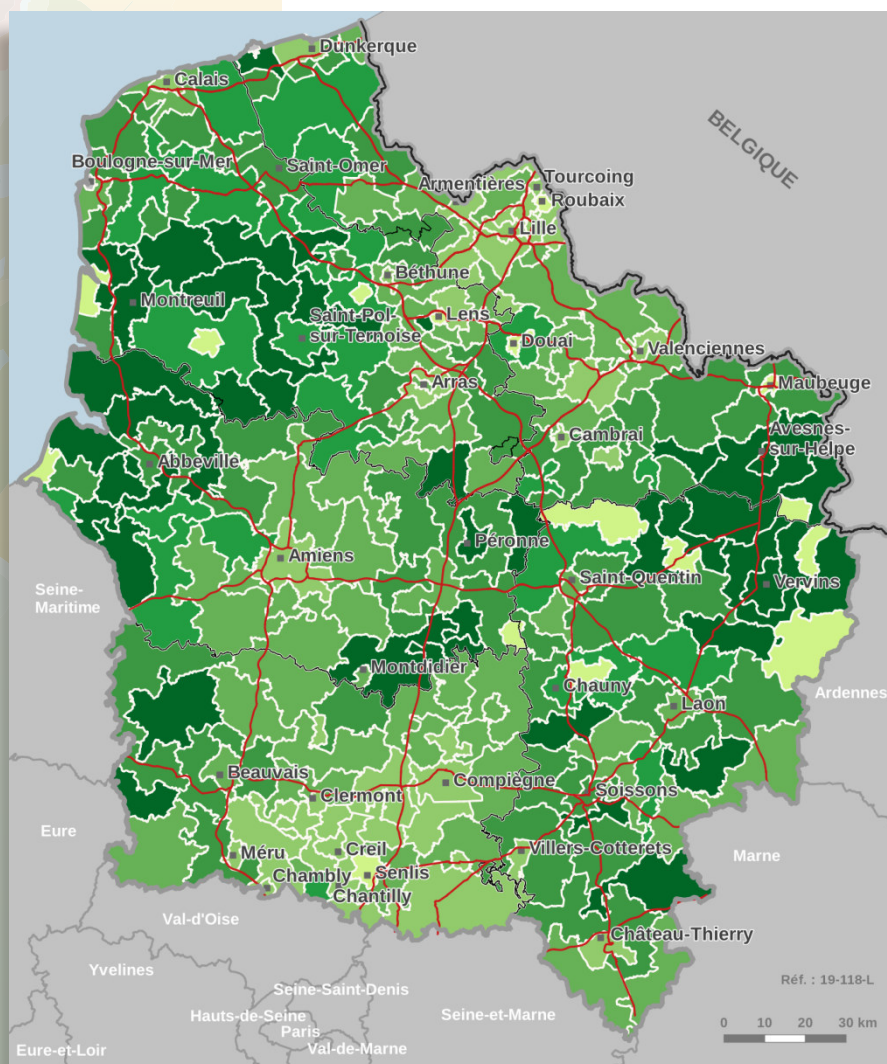


I-4. La consommation de foncier pour le logement au regard de la croissance démographique et de l'accroissement des ménages

En région Hauts-de-France, le taux d'accroissement des espaces urbanisés pour l'habitat entre 2006 et 2015 a été de 7,2%. Dans le même temps, la population n'a augmenté que de 1,65% selon l'INSEE. L'accroissement des espaces urbanisés, **4 fois supérieur à celui de la population**, se présente comme décorrélé de la croissance démographique. Cet accroissement est légèrement supérieur à celui du nombre de ménages qui atteint 6,2% sur la période. Cela est d'autant plus significatif que 60 % des logements produits en région sont construits au sein des espaces déjà urbanisés (cf. partie I.2-B).

Ces logements supplémentaires pourraient être réalisés autrement qu'en mobilisant du foncier au détriment des espaces agricoles, naturels et forestiers : l'évolution du parc existant sur lui-même par restructuration des logements ou la mobilisation des potentiels au sein des espaces urbanisés constituent des alternatives qui, sur certains territoires, sont peu employées. Dès lors, analyser l'efficacité de la mobilisation de foncier en extension pour accueillir des ménages supplémentaires permet de qualifier les performances des territoires pour l'accueil de ménages.

Cette efficacité varie de manière importante, avec des territoires nécessitant moins de 100 m² en extension pour accueillir de nouveaux ménages (Lille, Tourcoing, Valenciennes), et des territoires pouvant mobiliser jusqu'à plus d'un hectare en extension pour accueillir un ménage supplémentaire, voire perdre des ménages.



Surface moyenne consommée sur les espaces naturels agricoles et forestiers pour accueillir un nouveau ménage par maille habitat entre 2006 et 2015

Au niveau régional, 868 m² sont consommés sur les espaces naturels agricoles et forestiers pour accueillir un ménage supplémentaire. En moyenne 740 m² sont mobilisés pour produire un logement en région. La maille habitat de Boulogne sur Mer n'est pas prise en compte dans cette analyse car le nombre de ménages en 2006 est égal au nombre de ménages en 2015.

- perte de ménages
- de 0 à 500 m²
- de 500 à 1000 m²
- de 1000 à 1500 m²
- de 1500 à 2000 m²
- plus de 2000 m²

Source : DREAL Hauts-de-France exploitation des fichiers fonciers millésime 2017 et Recensement de la population 2017 – INSEE

II. Les facteurs d'explication et les conséquences de la consommation d'espace naturels agricoles et forestiers

La consommation excessive de foncier pour produire du logement dans les Hauts-de-France est corrélée à plusieurs phénomènes régionaux : une production de logements souvent supérieure aux besoins des territoires sur le plan quantitatif pouvant révéler une production inadaptée sur le plan qualitatif, un fort recours au foncier à l'extérieur des espaces déjà urbanisés, une utilisation majoritaire du foncier pour produire des formes urbaines peu denses, ou encore la faible efficacité de la consommation d'espace pour attirer de nouveaux ménages.

Différents facteurs nationaux ou régionaux concourent à alimenter ces phénomènes : les aspirations des ménages, leurs ressources, les responsabilités des autorités en charge de l'aménagement du territoire, des logiques économiques qui freinent la reconstruction de la ville sur elle-même et favorisent la construction en extension.

Il est de plus essentiel d'évoquer les impacts de cette consommation excessive et de faible efficacité, qu'ils soient urbains, économiques ou environnementaux, cet excès traduisant un mode de développement des territoires non soutenable à long terme.

II-1. Les aspirations des ménages

Les aspirations des ménages participent pleinement de la dynamique de consommation excessive de foncier pour le logement en Hauts-de-France, comme au niveau national.

A. Le plébiscite du logement individuel par les ménages

Selon un sondage TNS Sofres sur les formes d'habitat souhaitées par les Français réalisé en 2007, une forme individuelle très peu dense est privilégiée par 56 % d'entre eux et une forme pavillonnaire par 20 %.

Par rapport aux formes d'habitat occupées par les personnes interrogées, seule la forme urbaine individuelle très peu dense est davantage plébiscitée qu'elle n'est occupée (+36 points)¹⁰. En Hauts-de-France, le logement individuel constitue un modèle de logement dominant, représentant près

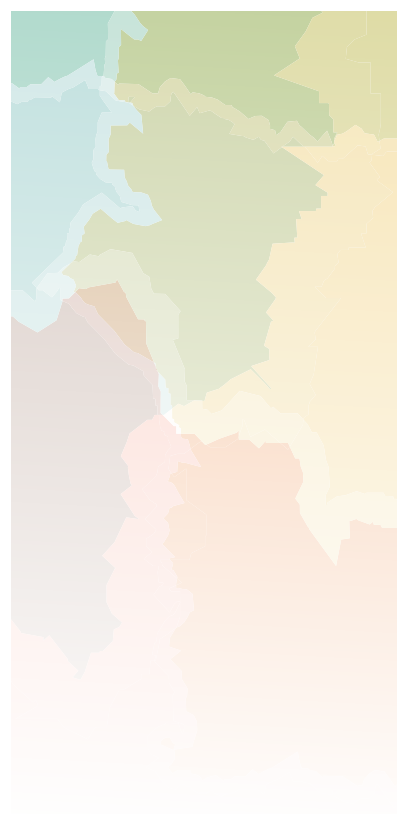
d'un logement commencé sur deux en 2018, dont 2/3 en individuel pur¹¹.

Plusieurs motivations expliquent le plébiscite des ménages pour ces types de logements individuels : l'aspiration à un logement neuf et moderne, dans un cadre de vie proche de la nature, tranquille, isolé des voisins, avec un extérieur de grande taille mettant en scène le logement. Il constitue pour un grand nombre de ménages un optimum souhaité dans une trajectoire résidentielle.

Néanmoins, la production de logement individuel selon une forme urbaine très peu dense ne représente que 14,5 % de la production de loge-

10 J. Damon - « Les Français et l'habitat individuel : préférences révélées et déclarées », SociologieS [En ligne], Dossiers, Où en est le pavillonnaire ?, mis en ligne le 21 février 2017.

11 « Construction de logements en Hauts-de-France, résultats commentés au 4ème trimestre 2018 », Les bulletins de la DREAL Hauts-de-France n°6, février 2019.



ments en Hauts-de-France. Si on y ajoute la production de logement selon une forme urbaine peu dense (pavillonnaire), la proportion est de 35 %, en décalage avec le souhait majoritaire des ménages en faveur de

B. Le choix d'un logement résulte d'un compromis entre plusieurs facteurs

Ce compromis est réalisé entre la forme urbaine et d'autres dimensions de l'habitat et du logement : économique, ergonomique et fonctionnelle (dont l'offre de services à proximité et les déplacements domicile-travail). La nature du compromis réalisé est fonction des profils de ménages et de leur trajectoire résidentielle : la localisation du logement par rapport aux centralités, à l'emploi, aux services, sa taille, sa fonctionnalité, la présence d'espaces extérieurs privatifs ou publics sont autant d'aspirations qui varient selon que l'on est étudiant, jeune ménage avec enfants, ménage monoparental, jeune retraité, ouvrier, cadre, agriculteur, ...

Le logement individuel fortement consommateur d'espace apparaît à la croisée des aspirations de différents profils de ménages, aspirations convergeant vers un modèle d'éman-

ce type d'habitat. Ceci montre que la seule forme urbaine ne constitue pas l'élément de choix prédominant pour un logement par les ménages, même s'il est important.

icipation urbaine à l'œuvre depuis les années 1960 et qui perdure encore aujourd'hui. En effet, la fabrique du rêve pavillonnaire est toujours largement alimentée par le marketing et la communication des professionnels de l'immobilier.

Depuis les années 1990, d'autres valeurs, comme se sentir en vacances dans son logement, se nourrir soi-même, le recyclage, l'économie circulaire, la colocation intergénérationnelle, émergent. Elles favorisent un balancier de modèle vers d'autres types de logements plus intermédiaires correspondant à des modes d'habiter plus conviviaux et moins consommateurs d'espace¹². Toutefois le logement très peu dense ou pavillonnaire reste toujours une aspiration forte.

¹² Inspiré des travaux de recherche de Valérie Jousseau, géographe, enseignant-chercheur, maître de conférence à l'Institut de Géographie et d'aménagement de l'Université de Nantes (IGARUN)

II-2. Les ressources des ménages

A. Dans les Hauts-de-France, les ressources disponibles pour se loger sont plus faibles qu'ailleurs en France

Dans le choix de leur logement, les ménages procèdent aussi à un arbitrage sur le plan économique. Face à

des niveaux de prix ou de loyers trop élevés dans certains secteurs tendus, de nombreux ménages font le choix de s'éloigner des centres urbains, pour accéder, à budget équivalent ou inférieur, à un logement correspondant à leurs besoins en termes de qualité, de surfaces, d'aménités.

Cet arbitrage est d'autant plus marqué en Hauts-de-France que le revenu moyen est faible en région : 22 954 euros de revenu fiscal moyen à l'échelle régionale contre 25 874 euros à l'échelle nationale. Dans certains secteurs très urbanisés de la région (métropole lilloise, sud de l'Oise), mais aussi dans certaines centralités où la pression sur le marché immobilier est plus faible (Amiens et sud Amiénois, littoral, Compiègne), accéder à la propriété d'un appartement de 80 m² ou d'une maison individuelle de prix médian est difficilement envisageable pour un ménage aux revenus moyens disposant d'un budget de 180 000 euros. De même les niveaux de loyers peuvent également y être élevés. Cette faiblesse des ressources pour se loger participe à favoriser la péri-urbanisation et la consommation d'espace.

Une autre caractéristique régionale liée aux ressources disponibles pour se loger a des incidences fortes sur la production de logements : le fort desserrement des ménages connu par les Hauts-de-France (2,3 personnes par ménage en 2015 contre 2,6 personnes en 1999). Entre 1990 et 2013¹³, 90 % de l'augmentation des ménages sur cette période sont liés au vieillissement de la population (les personnes seules sont passées de 22,9 % des ménages en 1990 à 31,1 % des ménages en 2013) et à la hausse du nombre de familles monoparentales (représentant 7,7 % des ménages en 1990 et 10,1 % des ménages en 2013). Ces deux profils de ménages ont des aspirations, des besoins et des ressources pour se loger (un seul revenu potentiel contre deux revenus potentiels) très différents d'un couple avec ou sans enfants.

13 Y. Baillieul, G. Braun, M. Bréfort, G. Marlier « 377 000 ménages supplémentaires à l'horizon 2050 », Insee Analyses Hauts-de-France n°87, décembre 2018

Composition des ménages en 1990 et 2013

	1990		2013	
	Nombre	%	Nombre	%
Personnes seules	462 916	22,9	770 092	31,1
Couples avec ou sans enfant(s)	1 371 424	67,7	1 397 709	56,3
Familles monoparentales	156 984	7,7	248 976	10,1
Ménages de plusieurs personnes sans famille	34.456	1,7	58 555	2,4
Ensemble des ménages	2 025 780	100	2 475 332	100

Source : Insee, modèle Omphale (scénario central de population et scénario tendanciel de mode de cohabitation) et Insee Analyses Hauts-de-France n°87, 377 000 ménages supplémentaires à l'horizon 2050, décembre 2018

B. Acquérir un logement existant nécessite en région plus qu'ailleurs la réalisation de travaux importants

Plus de 60 % des logements de la région ont été construits avant 1975, date de la première réglementation thermique, et sont potentiellement énergivores. Au niveau national, seuls

54 % des logements ont été construits avant 1975. Le parc existant des Hauts-de-France présente donc des qualités plus faibles sur le plan énergétique qu'au niveau national. Pour pallier cette faible qualité, la réalisation de travaux de rénovation pour atteindre des qualités similaires à celles du neuf est nécessaire.

face à des niveaux de prix ou de loyers élevés et en l'absence de logements adaptés, les ménages font le choix de s'éloigner des centralités

90 % de la hausse des ménages est liée au vieillissement de la population et à l'augmentation des familles monoparentales

Plus précisément, une forte proportion du parc de logements correspond aux « maisons 1930 », qui présentent des caractéristiques spécifiques très éloignées du modèle pavillonnaire (taille de pièces, ergonomie, présence d'étages, largeur des logements, luminosité, possibilités de stationnement, présence d'un espace extérieur privatif, mitoyenneté) ou d'aménités extérieures au logement. Pour répondre aux attentes actuelles, l'acquisition d'un logement ancien ou sa mise en location est souvent corrélée à des travaux de restructuration intérieure.

Cette situation particulière du parc de logement régional conduit donc très souvent à la nécessité de réaliser des travaux importants. Or, peu de ménages ou d'investisseurs envisagent ces travaux avec autant de sérénité que la construction neuve, malgré les aides financières importantes mobilisées par les collectivités ou d'autres structures comme l'Agence Nationale de l'Habitat. D'autant que l'avantage économique lié à la rénovation d'un bien est faible.

A titre d'exemple, un ménage souhaitant acheter à Guise dans l'Aisne, disposant de 25 000 euros de revenus annuels et empruntant à 2% sur 20 ans sans apport disposera d'un budget de 127 500 euros pour la construction d'une maison individuelle, de 129 000 euros pour l'achat à un promoteur et de 135 200 euros pour un achat dans l'ancien avec travaux¹⁴. L'avantage différentiel d'une acquisition avec travaux dans l'ancien reste donc limité et peu incitatif.

Les caractéristiques du bâti en Hauts de France et le faible avantage économique de la réhabilitation du parc de logements existant ont pour effet que, si des possibilités de mobilisation d'espaces en extension à moindre coût existent sur les territoires, la réhabilitation du parc existant est peu privilégiée.

¹⁴ Simulation du budget d'un ménage de 4 personnes à partir du simulateur de budget de l'Agence Nationale d'Information sur le logement (ANIL)

II-3. Les responsabilités des autorités en charge de l'aménagement du territoire

Un autre facteur explicatif de la forte consommation d'espace par l'urbanisation, au détriment de la mobilisation d'espaces au sein des espaces déjà urbanisés, tient à une mobilisation plutôt faible des leviers de régulation aux mains des autorités publiques.

Les schémas de cohérence territoriaux constituent un des leviers de régulation de la consommation d'espace relevant de la responsabilité des collectivités locales. Ces documents prennent comme base un projet territorial et en assurent la déclinaison dans le cadre fixé par le code de l'urbanisme notamment.

Par ailleurs, depuis la loi portant Evolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique du 23 novembre 2018, dite Loi ELAN, les schémas de cohérence territoriale ont pour obligation de promouvoir un développement urbain maîtrisé, et de lutter contre l'étalement urbain.

Le renforcement du rôle des SCoT dans la limitation de la consommation de l'espace

La loi Solidarité Renouvellement Urbain de 2000 définit en son article 1er la vocation des schémas de cohérence territoriale :

- « *l'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable ;* »

- « *une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux [...],* »

La loi de programmation relative à la mise en oeuvre du Grenelle de l'Environnement, du 5 août 2009, dite « Grenelle I » acte que les collectivités territoriales devront fixer des objectifs chiffrés pour lutter contre la régression des surfaces agricoles et naturelles après avoir mis en place des indicateurs de consommation d'espace.

La loi portant engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010, dite « Grenelle II », dans son article L. 121-1, demande que « *les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminant les conditions permettant d'assurer dans le respect des objectifs du développement durable, l'équilibre entre :*

- *le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux*
- *l'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, des milieux et paysages naturels (...).*

L'exposé des motifs de la Loi de Modernisation de l'Agriculture et de la Pêche de 2010 fixe l'objectif de réduire de moitié le rythme de consommation des terres agricoles d'ici 2020. Cette même loi a créé les commissions départementales de protection des espaces naturels agricoles et forestiers (CDPENAF).

La Loi portant Evolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique du 23 novembre 2018, dite Loi ELAN, inscrit la lutte contre l'étalement urbain parmi les objectifs que doit viser l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme. Elle prévoit également qu'un bilan de la consommation d'espace sur les 10 dernières années doit être réalisé dans les démarches de planification et que les plans locaux de l'Habitat comportent un volet foncier.

Dès lors, analyser des Schémas de cohérence territoriale en région apparaît être un bon moyen pour observer les décisions publiques sur la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers associés à la production de logements.

Cependant, une analyse des SCoT des Hauts-de-France permet d'identifier trois biais dans les décisions publiques :

- le choix du scénario démographique du territoire,
- le choix d'implantation de nouveaux logements en extension,
- la reproduction des modèles d'urbanisation antérieurs.

A. Le choix du scénario démographique d'un territoire

Les projets des collectivités sont bâtis sur des hypothèses démographiques (croissance de la population) et un besoin en logements correspondant. Ces projets s'inscrivent dans une concurrence territoriale forte et un contexte démographique parfois atone¹⁵. A titre d'exemple, l'Insee prévoit dans ses travaux de prospective une baisse du nombre de ménages pour certains arrondissements des Hauts-de-France pour 2050.

La région Hauts-de-France n'est que partiellement couverte par des Schémas de Cohérence Territoriaux.

¹⁵ Y. Baillieul, G. Braun, M. Bréfort, G. Marlier - « 377 000 ménages supplémentaires à l'horizon 2050 », *Insee Analyses Hauts-de-France n°87*, décembre 2018

- Seuls 29 SCoT parmi les 50 périmètres de SCoT existants en région, soit moins de la moitié des SCoT, mentionnent un scénario démographique allant jusque 2030 ou au-delà. Pour les autres SCoT, soit l'horizon considéré est plus court et antérieur à 2030 (10 SCoT), soit les objectifs démographiques ne sont pas connus.

Or, ces schémas se basent sur des hypothèses d'évolution de la population, afin de déterminer les besoins en logements correspondants en tenant compte d'hypothèses liées à la composition des ménages (besoins en logements dits liés aux flux démographiques).

Afin d'identifier la trajectoire démographique régionale envisagée par les schémas de cohérence territoriaux, un travail de capitalisation des hypothèses démographiques sur lesquelles se fondent sur ces documents a été conduit. Les conclusions intermédiaires de ce travail sont les suivantes (SCoT existants au 01/07/2018) :

- Sur ces 29 SCoT, aucun ne possède de scénario démographique conduisant à une baisse de la population. Un seul envisage un maintien du niveau de la population. Le cumul de ces scénarii démographiques conduirait à une croissance de la population de plus de 15 000 habitants par an.

Les territoires non couverts par un SCoT en région :

50 périmètres de SCoT sont aujourd'hui approuvés en région et la couverture du territoire régional n'est pas totale. Les territoires non couverts représentent, en 2015, 355 260 habitants, soit moins de 6% de la population régionale. Dans leur globalité, ces territoires sont en croissance démographique plus importante que la moyenne régionale (2,9% de croissance démographique entre 2006 et 2015). Ces espaces ont mobilisé entre 2006 et 2015 près de 1 750 hectares de foncier pour produire du logement, soit près de 10% de la mobilisation foncière pour le logement régionale. 13 270 logements ont été produits sur la période, soit 5% de la production régionale et sont réalisés à parts égales en extension ou au sein des espaces déjà urbanisés. **La surface mobilisée pour la production d'un logement y est près de deux fois supérieure au niveau régional.**

Sur la totalité des 39 SCoT où une perspective démographique a pu être relevée, l'évolution de la population est portée à plus de 18 000 habitants supplémentaires par an.

La projection de population à l'échelle régionale réalisée par l'Insee¹⁶ com-

16 A. Baëhr, L. Leroy - « Population des Hauts-de-France : la région quitte le trio de tête à l'horizon 2050, Projections de population dans les Hauts-de-France », Insee Analyses Hauts-de-France n°50, juin 2017

porte différents scénarii :

- le scénario de population central, basé sur des hypothèses migratoires, de fécondité et d'espérance de vie centrales, affiche une population de 6 147 351 habitants à horizon 2030, soit 8 357 habitants supplémentaires en moyenne par an) ;

- le scénario de population haute affiche une population de 6 304 694 habitants en région à horizon 2030, soit 19 600 habitants supplémentaires en moyenne par an. Ce scénario de population haute est construit sur des hypothèses optimistes en termes de gain de fécondité, de réduction du solde migratoire et d'augmentation de l'espérance de vie.

Les hypothèses démographiques envisagées par les 39 SCoT analysés sont donc optimistes et correspondent au scénario de population haute de l'INSEE pour l'ensemble de la région.

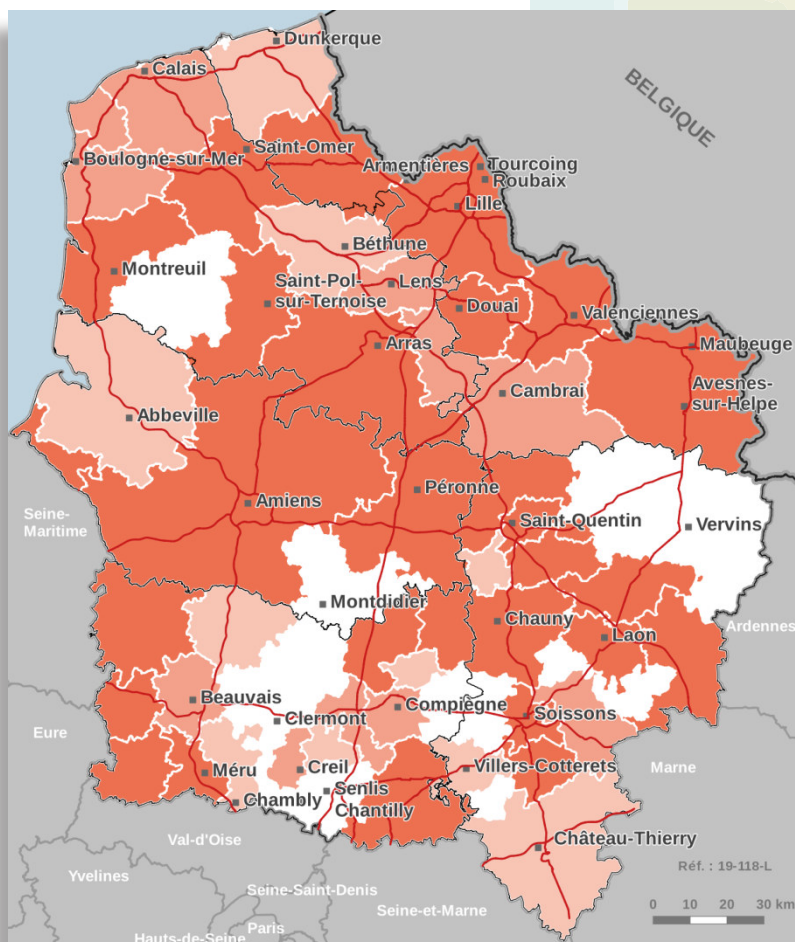
Ce volontarisme des territoires conduit à une surestimation démographique et introduit un biais en faveur d'une détermination excessive d'espaces à mobiliser par l'habitat et notamment en extension urbaine.

les SCoT prévoient une croissance de la population **3 fois supérieure** à celle du scénario central de l'INSEE

Schémas de cohérence territoriaux pris en compte dans l'analyse des hypothèses démographiques

- SCoT dont l'hypothèse démographique porte jusqu'en 2030
- SCoT dont l'hypothèse démographique ne porte pas jusqu'en 2030
- SCoT sans projection démographique
- territoire non couvert par un SCoT

Source : DREAL Hauts-de-France



C. La reproduction des modèles d'urbanisation antérieurs

L'analyse des formes urbaines employées pour la production de logements montre une faible évolution entre une période de référence longue (1900-2005) et la période récente.

Cette faible évolution est synonyme de la perpétuation d'un mode de production du logement sur le long terme avec peu de modifications, par poursuite des pratiques existantes en fonction de leur contexte.

Le modèle d'urbanisation peu dense a lui aussi très peu évolué au cours des dernières décennies, car :

- il correspond aux aspirations de nombreux ménages,
- il permet, à investissement du ménage donné, de disposer de plus de surface habitable compte-tenu de faibles prix de la construction pour la maison individuelle (sans tenir compte des aménagements nécessaires ou des coûts globaux liés à l'opération),
- il constitue une solution simple sur le plan de l'ingénierie à mettre en œuvre,

- il est fortement adaptable, que ce soit au contexte géographique (dénivelés de terrain), réglementaire (insertions de bassins pour intégrer la rétention des eaux pluviales), ou économique (diminution à la marge des tailles de terrain pour s'adapter au budget des ménages).

De fait, il continue de rencontrer une forte demande sociale de la part des ménages.

Ces formes urbaines fortement consommatrices d'espaces agricoles, naturels et forestiers (53 % de la surface mobilisée pour le logement entre 1900 et 2005), n'ont que peu de raisons d'évoluer par le biais du marché de l'offre et de la demande.

Les SCoT peuvent pourtant définir des objectifs en termes de formes urbaines produites et limiter par exemple la production de logements très peu denses ou des formes pavillonnaires (L. 141-7 et L. 141-8 du code de l'urbanisme). Il n'y a cependant pas d'obligation de définition d'objectifs chiffrés.



les SCoT régulent
peu les faibles
densités

L'exemple du SCoT du Grand Amiénois

Le SCoT du Grand Amiénois, approuvé le 21 décembre 2012, a fait le constat que la part de construction individuelle représente près de 70 % de la construction entre 2006 et 2010 et que 75 % des logements construits en dehors du cœur d'agglomération et du territoire aggloméré sont constitués de logements pavillonnaires. Dans sa fiche action B1, partie intégrante du Document d'Orientations et d'Objectifs (DOO) du SCoT, la prescription 1,1 consiste à diminuer la part de pavillonnaire dans l'offre nouvelle de logement. Par territoire, le SCoT prescrit donc une part maximale de pavillonnaire dans l'offre nouvelle de logements.

II-4. Des logiques économiques freinent la reconstruction de la ville sur elle-même et favorisent la construction en extension

Sur le plan économique, la construction au sein des espaces déjà urbanisés ou la rénovation de biens existants sont pénalisées par rapport à la réalisation de constructions neuves sur des espaces agricoles, naturels et forestiers.

malgré des potentiels importants, les espaces mobilisés pour le logement dans les espaces déjà urbanisés sont en forte diminution depuis le début des années 2000

A. La mobilisation de foncier naturel, agricole ou forestier pour la production de logement est une solution de facilité nécessitant peu d'ingénierie

La mobilisation de foncier au sein des espaces déjà urbanisés nécessite une intervention dans les espaces déjà construits. Ces opérations sont complexes du fait :

- **du morcellement des propriétés** (les fonciers au sein des espaces

Cette complexité se retrouve à tous les stades de vie des projets : montage, portage, conception et réalisation. Ces projets nécessitent donc davantage d'ingénierie, sont plus longs à aboutir, plus chers et présentent des risques plus importants :

- **techniques** par une intervention en milieu déjà bâti,
- **économiques**, sauf dans le cas

La mobilisation de foncier en extension pour le logement ne présente pas ces complexités et constitue une solution de simplicité :

- **nécessitant moins d'ingénierie**, même si la réglementation environnementale tend à se renforcer (démarche Éviter Réduire Compenser sur les enjeux environnementaux, compen-

sation agricole, information du public par le biais de l'évaluation environnementale, des avis de l'autorité environnementale et le renforcement du poids de l'étude d'impact),

- **des travaux préalables à la construction** comme la déconstruction ou le traitement des pollutions
- **de leur plus grande complexité de conception**
- **des nombreux acteurs institutionnels et financiers** à mobiliser
- **d'une gouvernance de projet étouffée.**

des dents creuses et espaces non construits, car il est nécessaire d'absorber les coûts du foncier en espaces urbanisés, voire en centralité, ainsi que les coûts d'usage et de recyclage du foncier, voire les coûts de restructuration/réhabilitation,

- **politiques**, car la gouvernance de projet doit se maintenir sur un temps long.

des dents creuses et espaces non construits, car il est nécessaire d'absorber les coûts du foncier en espaces urbanisés, voire en centralité, ainsi que les coûts d'usage et de recyclage du foncier, voire les coûts de restructuration/réhabilitation,

- **présentant un risque financier plus faible** en raison du faible prix du terrain naturel agricole ou forestier par rapport et de l'absence de coûts de recyclage du foncier.

De même, la rénovation de logements existants présente une complexité plus importante que la construction neuve en extension, car il s'agit pour un particulier de s'entourer des bonnes compétences techniques à même d'appréhender la rénovation d'un bâti ancien.

B. Le foncier agricole voué à l'urbanisation est bon marché

À ces freins aux opérations de renouvellement urbain, s'ajoute le prix moindre du foncier constructible : le prix moyen du terrain à bâtir pour la réalisation de maisons individuelles en région est estimé à 72 euros le m² (source Les bulletins de la DREAL Hauts-de-France n°35 – octobre 2018). Cet élément concourt à la construction de logements sur des espaces agricoles, naturels et forestiers.

La moitié du territoire régional présente un prix médian des terrains à bâtir inférieur à 60 € du m² (valeur 2010) sur la période 2010-2015.

Cette situation de faible coût médian du foncier en extension dans les Hauts-de-France doit être mise en parallèle avec d'autres éléments analysés précédemment :

- **les surfaces mobilisées par logement en extension** : la mise en parallèle des deux cartes (Cf. p. 42-43) permet de constater que, dans le cas de prix du foncier bas (couleurs foncées sur la carte de gauche), les surfaces mobilisées par logement produit en extension sont élevées (cou-

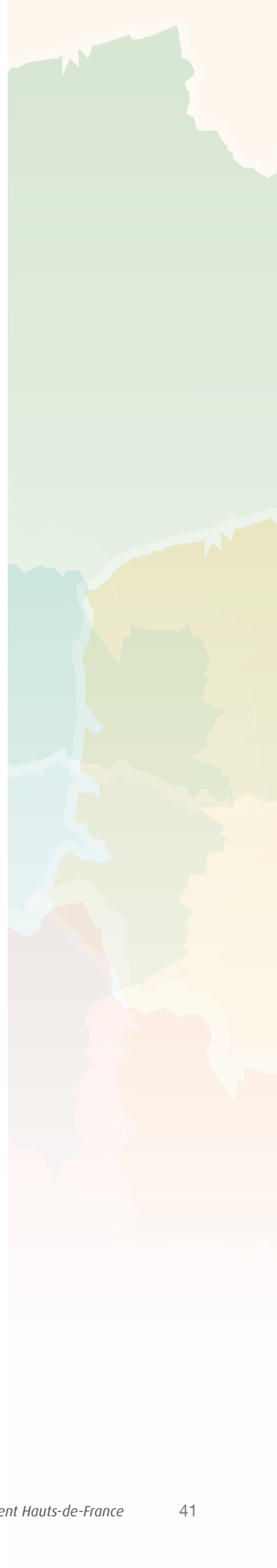
Ces freins, associés à la raréfaction du foncier facilement mobilisable au sein des espaces déjà urbanisés, conduisent à une diminution des surfaces mobilisées pour le logement au sein des espaces déjà urbanisés depuis le milieu des années 2000, ramenée de près de 800 hectares en 2006 à moins de 500 hectares depuis 2013.

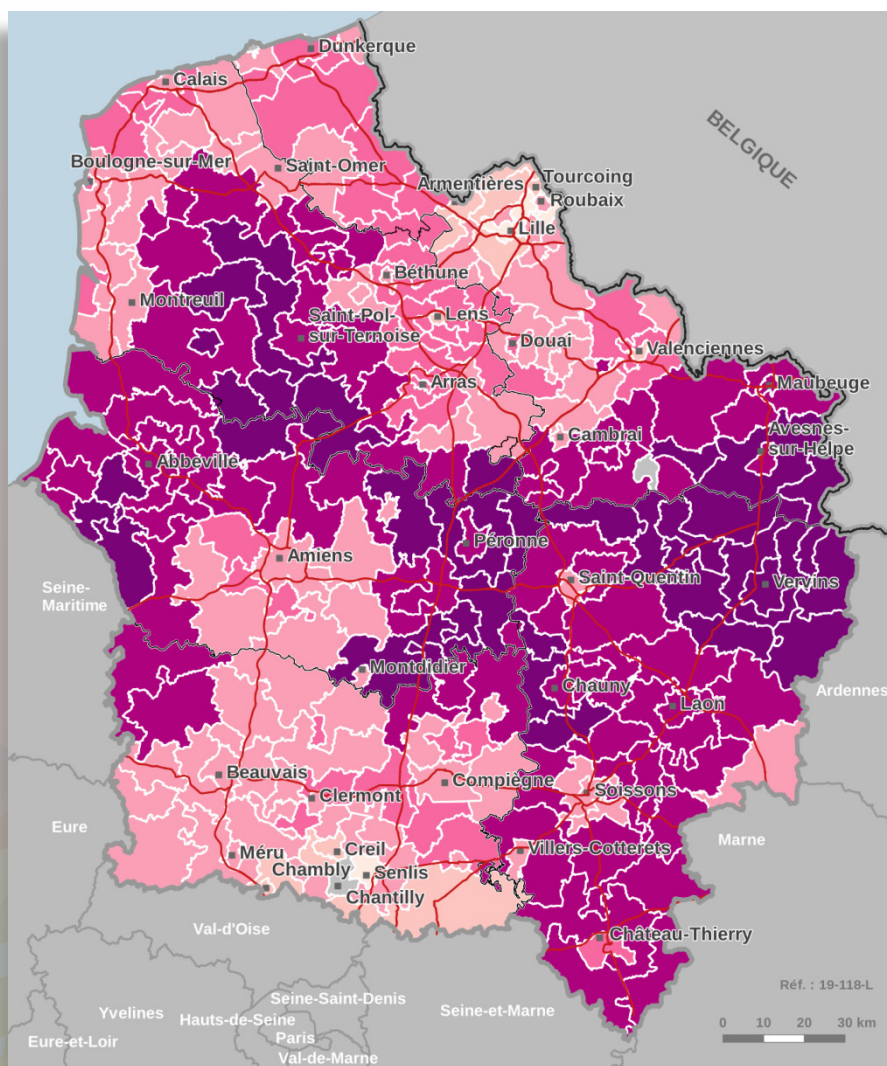
Ce sont des territoires majoritairement ruraux, avec des dynamiques démographiques et de construction assez faibles. Certains territoires avec de fortes pressions en matière de péri-urbanisation, comme l'Audomarois, l'arrière-pays littoral ou la Baie de Somme, sont également concernés.

Les territoires présentant des niveaux de prix médians élevés pour la région (plus de 180 € par m² en valeur 2010, correspondant à la médiane observée en grande couronne parisienne), sont peu nombreux et se situent aux franges franciliennes de l'Oise et dans la métropole lilloise. Le maximum régional est situé à Lille avec un prix médian de 286 € par m².

leurs foncées sur la carte de droite). Une corrélation, à défaut de causalité, est donc observable.

- **la vacance dans le parc de logement** : la mise en parallèle des cartes permet de voir que dans le cas de prix fonciers bas (couleur foncée carte p. 42), les taux de logements vacants sont plus élevés (couleur foncée sur la carte en bas de la page 43). Une corrélation, à défaut de causalité, peut également être observée.





Prix médians des terrains à bâtir, tout usage confondu et quelle que soit sa situation au sein ou en dehors des espaces déjà urbanisés, sur la période 2010-2015, en valeur 2010, corrigés de l'inflation.

Les territoires les plus foncés correspondent aux espaces où les prix médians de terrain à bâtir sont les plus faibles.

Source : DREAL Hauts-de-France exploitation de DV3F v1 produit par le CEREMA.

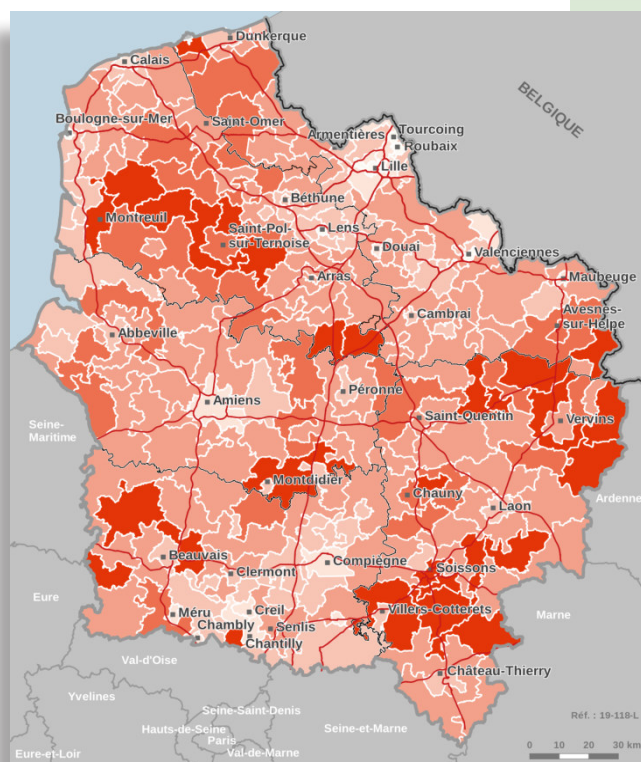
les prix faibles du foncier en extension facilitent la réalisation de formes urbaines peu denses et la vacance dans le parc ancien

En résumé, les prix faibles du foncier à bâtir en extension, constatés sur la moitié des territoires des Hauts-de-France et facilités par une offre abondante permise par les SCoT, concourent à la construction de logements en extension des espaces déjà urbanisés en consommant des espaces agricoles, naturels et forestiers.

Mise en parallèle de la cartographie des prix médians à gauche et de la surface moyenne de terrain mobilisée pour la production d'un logement en extension à droite.

- moins de 200m²
- de 200 à 500m²
- de 500 à 1000 m²
- de 1000 à 2000 m²
- de 2000 à 5000m²
- plus de 5000m²

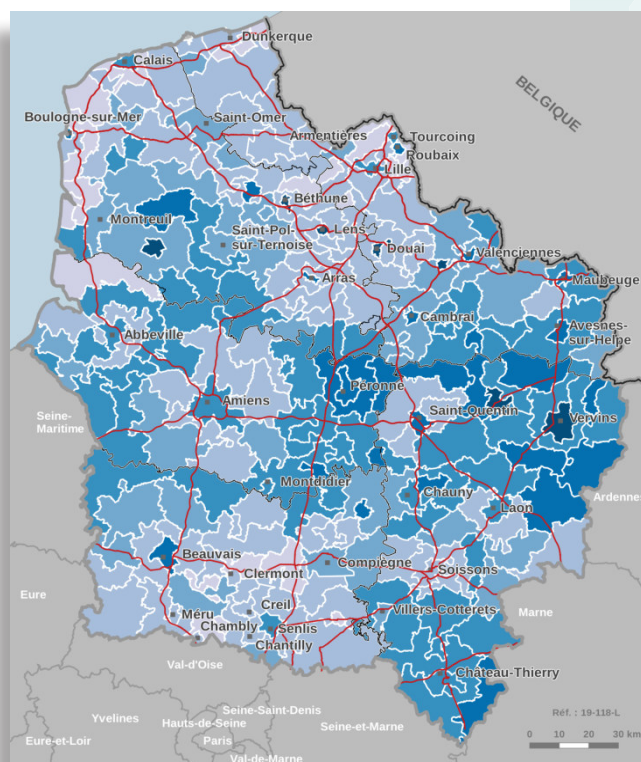
Source : DREAL Hauts-de-France exploitation des fichiers fonciers millesime 2017 du CEREMA



Mise en parallèle de la cartographie des prix médians à gauche et du taux de vacance dans le parc de logements

- 2.6 - 5.0 %
- 5.0 - 7.0 %
- 7.0 - 8.0 %
- 8.0 - 10.0 %
- 10.0 - 12.0 %
- 12.0 - 18.0 %

Source : Recensement de la population 2017, INSEE



II-5. Les conséquences de la consommation de foncier en extension des espaces déjà urbanisés pour la production de logement

Entre 2006 et 2015, la production de 257 000 logements a mobilisé plus de 19 000 hectares de foncier. Plus des deux tiers de cette mobilisation se sont effectués à l'extérieur des espaces déjà urbanisés : 13 500 hectares d'espaces agricoles, naturels et forestiers ont été consommés pour construire 108 000 logements, soit 42 % de la production totale de logements. Nous avons également pu voir que :

- 35 % de l'accroissement du parc de logements en région a contribué à augmenter la vacance dans le parc de logements,
- la consommation d'espace peut entraîner une moindre mobilisation de foncier au sein des espaces déjà urbanisés,
- les deux tiers du foncier mobilisé ont proportionnellement servi à créer peu de logements, car les formes urbaines employées sont peu denses,
- la mobilisation de foncier et la création de logements associée n'est pas toujours corrélée à la dynamique démographique du territoire ni à ses besoins.

L'importance de cette consommation de surfaces en extension, par logement produit ou par ménage accueilli, dans les Hauts-de-France présente de nombreuses conséquences portant atteinte aux conditions de vie dans nos territoires. Ces conséquences urbaines, sociales, économiques ou environnementales sont de plus en plus tangibles et documentées^{17, 18} au niveau national et sont ici précisées pour le niveau régional.

17 C. Bouvart, P. Brender, G. Ducos - « Objectif « zéro artificialisation nette » - Éléments de diagnostic », THÉMA Essentiel, Commissariat Général au Développement Durable, octobre 2018

18 B. Virely - « Artificialisation, de la mesure à l'action », THÉMA Analyse, Commissariat général au développement durable, janvier 2017



Un lotissement standard de 10 logements pavillonnaires en limite de commune dans l'arrière-pays littoral.

A. Les impacts urbains et sociaux

La production de logements en dehors des espaces déjà urbanisés a de fortes incidences urbaines et sociales. Elle contribue à :

- **produire des espaces ou des quartiers mono-fonctionnels de logements en extension**, incluant très

peu de services ou d'emplois sur le lieu de vie des habitants et présentant très peu d'urbanité ;

- **dévitaliser les centralités des villes et des bourgs, qui perdent de la population, des emplois et des services.** Ce phénomène est marqué dans les villes moyennes des Hauts-de-France, qui concentrent des trajectoires vulnérables particulièrement fortes¹⁹. Une consommation d'espace excessive et peu efficace

aux abords de ces villes moyennes contribue à les fragiliser. A titre d'illustration, 23 villes ont été retenues en Hauts-de-France parmi les 222 territoires bénéficiaires du programme **Action Coeur de Ville** lancé par le gouvernement fin 2017, afin d'améliorer les conditions de vie et les conditions économiques de pôles d'attractivité de rayonnement régional, en centralité de leur bassin de vie, mais hors de l'influence d'une métropole ;

19 « Regards croisés sur les villes moyennes », Commissariat général à l'égalité des territoires, 2017

- **allonger les distances domicile-travail parcourues en voiture individuelle** : l'organisation de l'espace, déséquilibrée entre les pôles et leur périphérie en termes d'emplois, engendre un flux important de navetteurs, principalement entre communes d'une même aire urbaine. De plus, la péri-urbanisation de l'habitat, importante en région Hauts-de-France, s'est renforcée, avec une augmentation du nombre des actifs résidant dans les couronnes ou dans les communes multi-polarisées des pôles urbains (grands, moyens ou petits).

tifs supplémentaires travaillant hors de leur commune de résidence. La part de navetteurs parmi les actifs occupés a augmenté de 5,7 points (de 65,2 à 70,9 %) comme celle constatée au niveau national (+5,8 points). Les navettes domicile-travail représentent 23 kilomètres en moyenne en 2013 pour un actif travaillant hors de sa commune de résidence ;

L'augmentation la plus forte du nombre de navetteurs concerne les couronnes ou les communes multi-polarisées des pôles urbains (grands, moyens ou petits), alors que le nombre d'actifs occupés diminue dans les petits et moyens pôles de la région²⁰;

Entre 1999 et 2013, le nombre de navetteurs de la région a augmenté deux fois plus rapidement que le nombre d'actifs en emploi (18,1% vs 8,5%), soit au total 242 000 ac-

20 J. Jamme - « Première région de France pour les déplacements domicile-travail », Insee Analyses Hauts-de-France n°18, juillet 2016

- **accroître de manière significative la dépendance à la voiture individuelle** : la région Hauts-de-France présente un taux d'équipement en voiture individuelle régional à la hauteur de la moyenne nationale (81 % en région et 81,2% en national), malgré la faiblesse du revenu médian en région. La production de logements dans les espaces en extension et le déficit

en transports en commun participent au recours à la voiture individuelle pour accéder aux emplois et aux services des grands pôles urbains que compte la région Hauts-de-France (ce phénomène a été étudié dans le bassin minier par l'Insee²¹) ;

21 M. Michel, B. Werquin - « La voiture, un mode de transport privilégié pour les travailleurs du bassin minier », Insee Analyses Hauts-de-France n°8, avril 2016

- **cloisonner les populations** :

- les formes urbaines en extension sont souvent peu reliées aux quartiers voisins (notamment les lotissements construits selon un plan fermé sur lui-même) ;
- l'uniformité des logements produits (pavillons au milieu de la parcelle)

correspond aux besoins d'un type de population et exclut de fait la possibilité d'une mixité sociale ;

- cette production de quartiers orientés vers une cible particulière de population et refermés sur eux-mêmes accentue les disparités sociales entre quartiers ;

- **perdre la qualité et banaliser les paysages** : la construction de logements en extension des espaces déjà urbanisés, selon un modèle standardisé, uniformise la silhouette des villes et des bourgs.

Les spécificités d'implantation des villes et des bourgs dans leur géographie sont gommées par des poches ou une ceinture de logements identiques aux quatre coins de la région ;

- **perdre des lieux récréatifs ou de promenade** : les logements créés en extension prennent la place de champs, prairies, espaces naturels, forêts, propices aux loisirs, à la décou-

verte, à la promenade, qui contribuent à la qualité de vie des lieux que les habitants de ces logements viennent souvent chercher ;

- **alimenter un phénomène de rétention foncière de terrains constructibles** : la pratique continue d'extension urbaine alimente une forme de spéculation foncière, par le biais de la rétention foncière. Une partie des surfaces identifiées comme urbanisables dans les documents d'urbanisme est immobilisée, car leurs propriétaires sont réticents à céder leurs biens, pour différentes raisons : ce foncier a un usage, il rapporte un loyer, il est susceptible de bénéfi-

cier d'une hausse du prix des terrains à bâtir, il a une valeur symbolique²².

En outre, le maintien de ce foncier en l'état est peu pénalisé par la taxation sur le foncier non bâti. La rétention foncière, complexe à mesurer, est une réalité aux conséquences négatives :

22 M. Bocquet - « Approche de la rétention foncière dans le Pas-de-Calais », Cerema Nord-Picardie pour la DDTM 62, 2018

- elle concerne principalement les terrains en extension des espaces déjà urbanisés, présentant plus de probabilités d'augmentation de leur prix et de simplicité de sortie des opérations d'aménagement ;
- elle accroît le dimensionnement des surfaces à urbaniser dans les documents d'urbanisme : le Plan

Local d'Urbanisme prévoit davantage d'extension en prenant en compte le fait qu'une partie du foncier ne sera pas accessible, par le biais de l'application d'un coefficient de rétention foncière pour déterminer la capacité d'accueil, coefficient souvent insuffisamment justifié dans les rapports de présentation.

B. Les impacts économiques

La production de logements sur des espaces agricoles, naturels et forestiers a des impacts économiques importants. Elle participe à :

- **déployer un modèle de développement économique des territoires non soutenable** : les espaces agricoles, naturels et forestiers consommés pour produire du logement ont des valeurs autres qu'économiques : une valeur d'usage, produc-

tive, éco-systémique²³, symbolique. La croissance excessive en extension des villes et des bourgs pour le logement au détriment de ces espaces n'est pas soutenable au regard de leurs valeurs ;

²³ Consulter les travaux de la plateforme science-politique-société Efese pilotée par le ministère en charge de l'environnement. Efese conduit les évaluations des écosystèmes agricoles, forestiers, urbains, montagneux, aquatiques et marins français et de leurs services écosystémiques. Elle décline à l'échelle nationale des objectifs analogues à ceux de l'IPBES, plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques.

- **porter atteinte à l'outil de production agricole** :

- la construction de logements en extension des espaces déjà urbanisés affecte essentiellement des terrains agricoles, qui représentent en première estimation 90% des surfaces totales consommées de 2005 à 2015 au niveau régional (extrapolation réalisée sur la base de l'outil OCS2D sur

le périmètre du Nord - Pas-de-Calais). Cette consommation, sans prise en compte de la valeur agronomique des terres, porte atteinte à l'outil de production agricole, par la diminution et le morcellement des surfaces ;

- la concurrence des prix de fonciers à bâtir par rapport à ceux du foncier agricole incite à la vente des terres pour l'urbanisation, immédiate ou à venir.

- **peser sur le budget des collectivités** : à population donnée, la construction en extension génère une hausse des dépenses d'investisse-

ment et d'entretien des collectivités en matière de voirie, de réseaux d'assainissement et d'énergie, d'équipements et services publics, d'espaces verts ;

- **peser sur le budget des ménages** : la construction des logements de plus en plus distante des pôles d'emplois génère une augmen-

tation des coûts de transports pour accéder à l'emploi et aux services, qui peut peser lourdement dans le budget de certains ménages.

C. les impacts environnementaux

La production de logements en extension au détriment des espaces agricoles, naturels et forestiers a aussi des impacts importants sur l'environnement dans lequel vivent les habitants des Hauts-de-France. Elle participe à :

- **augmenter la pollution de l'air**, notamment par les émissions de CO₂ (gaz à effet de serre), ainsi que de particules fines, et augmenter les nuisances sonores :

- **dégrader les milieux, appauvrir la biodiversité** et rompre les continuités écologiques :

- l'artificialisation des terres agricoles, naturelles et forestière diminue ou fait disparaître à la fois les milieux et la vie animale et végétale qui y était établie (diminution de la trame verte) ;

- les milieux de vie sont impactés par la fragmentation des espaces, qui, d'un seul tenant, sont morcelés en espaces distincts, voire dissociés (rupture des corridors écologiques) ;

- le niveau de dérangement des espèces est souvent décorrélé de l'importance de la surface détruite : de nombreuses espèces sont sensibles au dérangement, même sur une petite surface, car elles ont besoin de leur habitat d'un seul tenant ;

- l'isolement des populations végétales et animales qui en découle limite le brassage génétique nécessaire à la survie des espèces ;

- par l'augmentation des déplacements domicile-travail parcourus en voiture individuelle et des engorgements automobiles aux heures de pointe ;

- par la production de logements en extension peu denses, qui accroît la surface à chauffer par habitant et contribue à augmenter la consommation d'énergie par m² et par habitant.

- la construction de logements nouveaux en extension à proximité de zones humides peut perturber ou empêcher la restauration de celles-ci ;

- les jardins des nouveaux logements construits en extension sont souvent constitués de terres de remblais, peu adaptées au jardinage ; ils peuvent être le siège d'espèces exotiques envahissantes ;

- la capacité d'absorption de CO₂ par la photosynthèse végétale s'en trouve diminuée, voire éliminée ;

- la construction de logements en extension génère une augmentation de la lumière nocturne en de multiples endroits (diminution de la trame noire), qui empêche la migration de certaines espèces, comme les insectes et les chauves-souris.

- **impacter la ressource en eau et augmenter les risques d'inondations :**

- l'imperméabilisation de sols supplémentaires, quasi irréversible, augmente les quantités d'eau de ruissellement et empêche l'infiltration directe, limitant et/ou perturbant l'alimentation des nappes phréatiques existantes ;

- la création de réseaux supplémentaires pour la construction de logements en extension augmente la consommation d'eau par perte linéique ;

- de même, les assainissements collectifs supplémentaires ne sont pas toujours complètement étanches ; les assainissements individuels supplémentaires peuvent présenter des problèmes de maintenance ;

- la construction de logements en extension est la plupart du temps accompagnée de jardins, qui peuvent contribuer à la pollution des eaux par l'usage de certains produits phytosanitaires ; ces jardins nouveaux participent aussi à augmenter le volume des déchets végétaux à traiter en déchetteries ;

- le risque d'inondations peut être aggravé par la construction de logements en extension, par une mauvaise gestion des eaux pluviales en zone imperméabilisée ;

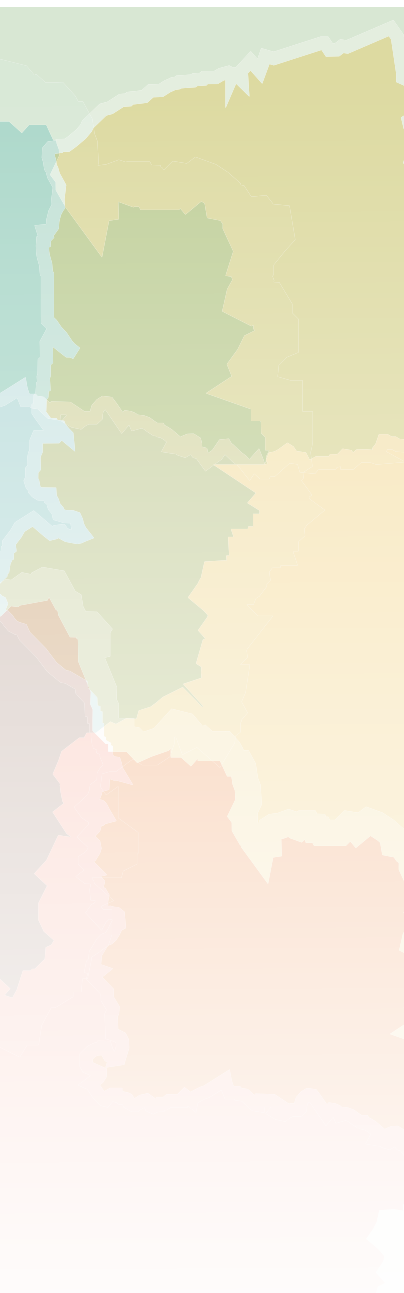
- le risque d'inondations est aussi augmenté par une localisation des constructions dans des zones servant de rétention d'eau ou dans le passage de thalweg, avec des phénomènes de barrage.

Une illustration de lotissement en extension dans les Flandres (59)



III. Synthèse et conclusion

III-1. Quatre profils de territoires en matière de consommation d'espace pour le logement



A. Identification des profils de territoires

La production de logements entre 2006 et 2015 dans les Hauts-de-France est le principal facteur de consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers de la région : la production de 257 000 logements a mobilisé plus de 19 000 hectares de foncier.

Plus des deux tiers de cette mobilisation s'est effectuée à l'extérieur des

espaces déjà urbanisés : 13 500 hectares d'espaces agricoles, naturels et forestiers ont été consommés pour construire 108 000 logements.

Les territoires de la région présentent des caractéristiques différenciées en matière de consommation d'espaces pour le logement en fonction de leur mode de développement, qui peuvent au final être qualifiées selon deux axes :

- le premier axe concerne l'aspect économe ou consommateur de foncier en extension pour le logement du mode de développement du territoire : cet aspect est déterminé à partir du taux d'extension (cf. glossaire) du territoire, c'est-à-dire la croissance des espaces urbanisés entre 2006 et 2015

par rapport aux espaces dédiés au logement en 2006. Un seuil équivalent à la moyenne régionale (7,2 % d'extension entre 2006 et 2015) permet de différencier les territoires plus économes et les territoires plus consommateurs de foncier que la tendance régionale ;

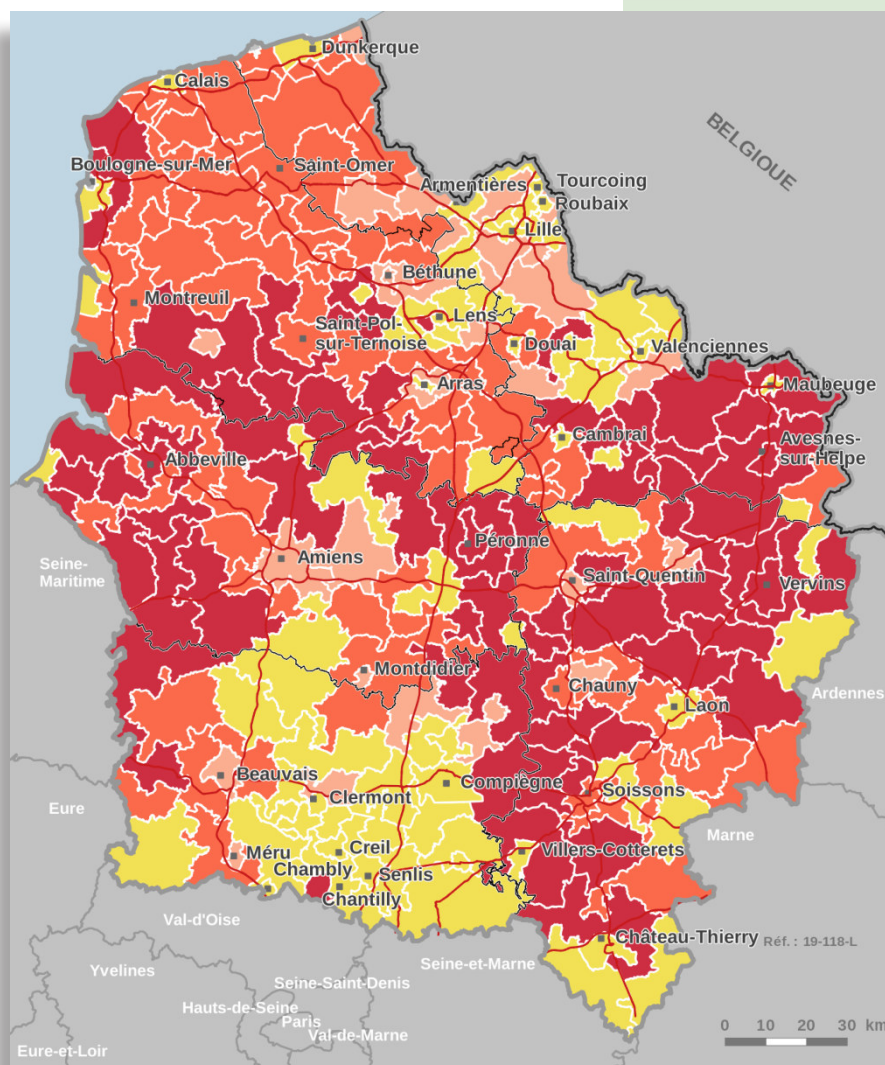
- le deuxième axe concerne le degré de modération des territoires à consommer des espaces agricoles, naturels et forestiers pour accueillir de nouveaux ménages. Il est mesuré en m² consommé par ménage supplémentaire. Un seuil, fixé à la moyenne

régionale (868 m² consommé pour accueillir un ménage supplémentaire en région), permet de différencier les territoires plus sobres et les territoires plus dispendieux que la moyenne régionale, en espaces en extension pour accueillir de nouveaux ménages.

Catégorisation des territoires des Hauts-de-France selon 4 profils caractéristiques de leur mode de développement

- les territoires économes en foncier et sobres par ménage accueilli
- les territoires consommateurs de foncier et sobres par ménage accueilli
- les territoires économes en foncier et dispendieux par ménage accueilli
- les territoires consommateurs de foncier et dispendieux par ménage accueilli

Source : DREAL Hauts-de-France – exploitation des fichiers fonciers millésime 2017 et Recensement de la population 2017 - INSEE



Du croisement de ces deux axes qualifiant la consommation d'espace pour le logement se dégagent quatre profils de territoires, selon que le mode de développement du territoire est économe ou consommateur de foncier en extension et selon que son taux de consommation d'espace en extension est sobre ou dispendieux pour accueillir des ménages supplémentaires :

- les territoires économes en foncier en extension pour le logement et sobres en consommation d'espace par ménage accueilli,
- les territoires peu économes en foncier en extension pour le logement et sobres en consommation d'espace par ménage accueilli,
- les territoires économes en foncier en extension pour le logement et dispendieux en consommation d'espace par ménage accueilli,
- les territoires peu économes en foncier en extension pour le logement et dispendieux en consommation d'espace par ménage accueilli.

Les profils obtenus s'inscrivent dans le contexte des Hauts-de-France et ne sont pas déterminés dans l'absolu. C'est pourquoi les seuils ont été choisis par rapport à la moyenne régionale, et non sur la base de seuils nationaux ou arbitraires.

Ces profils sont plus ou moins marqués selon les territoires. Chaque profil peut être caractérisé par sa part dans :

- la production régionale de logements
- l'évolution du parc vacant
- le foncier régional consommé en extension des espaces déjà urbanisés
- le foncier régional mobilisé au sein des espaces déjà urbanisés
- la production des formes urbaines régionales pour le logement.

Profils des territoires des Hauts-de-France selon leur aspect économe ou consommateur de foncier pour le logement et leur degré de modération à consommer des espaces agricoles, naturels et forestiers pour accueillir de nouveaux ménages.

Accueil de nouveaux ménages sobre en consommation d'espace pour le logement



Ces profils constituent un outil de compréhension des modes de développement des territoires dans leur contexte régional, non un outil permettant de « juger » de ces modes de développement.

L'inscription de chaque territoire au sein des profils déterminés pourra être affinée en termes de caractéristiques et de dynamiques.

Ces territoires pourront aussi être qualifiés par les problématiques et les enjeux qui leur sont propres, permettant aux territoires et à leurs partenaires

B. Les territoires au profil économe en foncier en extension et sobre en consommation d'espace par ménage accueilli : les grandes centralités, les cœurs de métropole, la vallée de l'Oise

Les territoires économes en foncier pour le logement en extension et sobres pour accueillir de nouveaux ménages consomment moins de 868m² par ménage supplémentaire en extension et ont un taux d'extension de moins de 7,2% sur la période 2006-2015.

82 territoires, soit le tiers des territoires régionaux, s'inscrivent dans ce profil. Ils représentent 2 265 hectares consommés entre 2006 et 2015, soit

C. Les territoires au profil consommateur de foncier en extension et sobre en consommation d'espace par ménage accueilli : des territoires en extension forte, souvent en péri-urbanisation

d'envisager des stratégies différenciées vers un développement plus soutenable et économe en foncier.

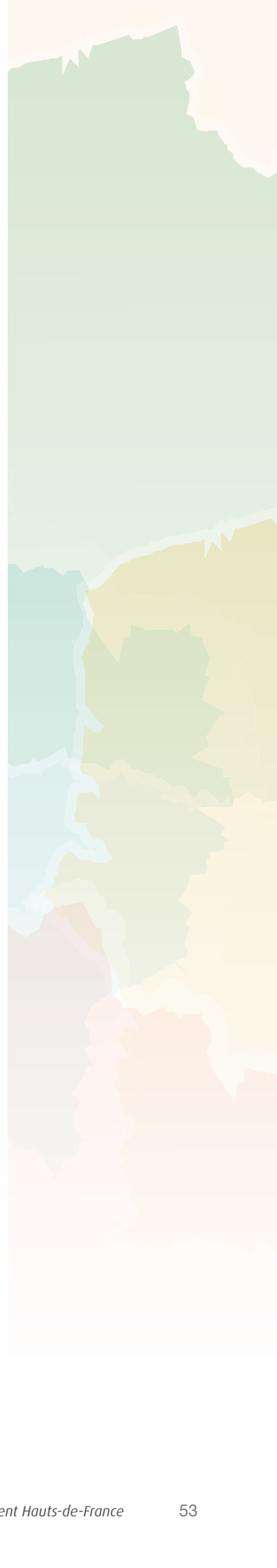
Enfin, ce portrait des territoires de la région pourra être renouvelé, afin de permettre un suivi dans le temps et d'identifier leurs trajectoires en matière de gestion économe de l'espace pour le logement.

Les caractéristiques globales des territoires s'inscrivant dans l'un ou l'autre des profils déterminés sont décrites dans le diagramme ci-après :

17% du foncier consommé au niveau régional, pour une production de 109 431 logements, soit près de 43% de la production de logements régionale.

Ce profil correspond à la majeure partie des grandes centralités du territoire régional et de la vallée de l'Oise, soit des territoires où la demande de logements est supérieure à l'offre. Il comporte également certains territoires ruraux qui ont su attirer de nouveaux ménages sans avoir recours à l'extension urbaine. Ces territoires, minoritaires, peuvent constituer des repères intéressants pour améliorer le profil de territoires ruraux peinant à attirer des ménages et ayant fortement recours à l'extension urbaine.

Les territoires consommateurs de foncier en extension pour le logement et efficaces pour accueillir de nouveaux ménages consomment moins de 868m² par ménage supplémentaire et ont un taux d'extension de plus de 7,2% sur la période 2006-2015.



29 territoires, soit le dixième des territoires régionaux, s'inscrivent dans ce profil. Ils représentent 2 125 hectares consommés entre 2006 et 2015, soit 15 % du foncier consommé en extension au niveau régional. Ces territoires ont permis la production de près de 57 000 logements, soit 22,3 % de la production de logements régionale.

Ce profil correspond à des territoires subissant en général une péri-urbanisation forte et ayant un mode de développement basé sur une forte consommation d'espace pour attirer de nouveaux ménages : Amiens et une partie de sa périphérie, Beauvais, Saint Quentin, la périphérie d'Arras ou la Pévèle-Carembault font partie de ces territoires.

D. Les territoires au profil économe en foncier en extension et dispendieux en consommation d'espace par ménage accueilli : des territoires présentant une faible pression sur le marché immobilier ou en recherche de dynamisme

Les territoires économes en foncier en extension pour le logement et peu efficaces pour accueillir de nouveaux ménages consomment plus de 868 m² par ménage supplémentaire et ont un taux d'extension de moins de 7,2 % sur la période 2006-2015.

72 territoires, soit un petit tiers des territoires régionaux, s'inscrivent dans ce profil. Ils représentent 3 040 hectares consommés entre 2006 et 2015, soit 14 % du foncier consommé en extension au niveau régional. Ces territoires ont permis la production de plus de 37 000 logements, soit près de 15 % de la production de logements régionale.

Ce profil correspond à des territoires présentant une faible pression sur le marché immobilier ou en recherche de dynamisme : une majeure partie de l'Aisne et de l'Avesnois, les territoires ruraux de la Somme font partie de ces territoires.

E. Les territoires au profil consommateur en foncier en extension et dispendieux en consommation d'espace par ménage accueilli : des territoires sans maîtrise de l'urbanisation

Les territoires consommateurs en foncier en extension pour le logement et peu efficaces pour accueillir de nouveaux ménages consomment plus de 868 m² par ménage supplémentaire et ont un taux d'extension supérieur à 7,2 % sur la période 2006-2015.

profil. Ils représentent 6 065 hectares consommés entre 2006 et 2015, soit 45 % du foncier consommé en extension au niveau régional. Ces territoires ont permis la production de près de 52 000 logements, soit 20,3 % de la production de logements régionale.

Ce profil correspond à des territoires sans maîtrise sur leur urbanisation, avec une faible pression sur le marché immobilier, en déprise ou en concurrence territoriale : l'arrière-pays littoral du Nord et du Pas-de-Calais, les périphéries d'Arras, d'Abbeville, de Soissons et de Beauvais font partie de ces territoires.

III-2. Des marges de progrès possibles pour la performance foncière de la production de logements

Entre 2006 et 2015, la production du logement dans les Hauts-de-France a été réalisée pour plus des deux tiers en extension des espaces déjà urbanisés, au détriment des espaces agricoles, naturels et forestiers. Elle a reposé pour partie sur la conduite de projets de territoires standardisés, où la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers constitue une réponse de la part des territoires pour attirer de nouveaux habitants. Cette réponse présente des impacts directs forts, urbains, sociaux, économiques et environnementaux. Elle concourt également à affaiblir la reconstruction de la ville sur elle-même.

Malgré leur apparente disponibilité, les espaces agricoles, naturels et forestiers ont une surface finie, non extensible, qui ne peut continuer à accueillir la croissance des villes et des bourgs en extension sans impacts importants.

La synthèse territoriale nous montre qu'il y a des territoires plus ou moins performants. Il semble possible que les collectivités territoriales, en charge de l'aménagement du territoire, améliorent la performance foncière de leur production de logements.

Quelques pistes pour cela :

- **Inverser notre regard sur la relation que nous entretenons avec la ville et « ce qui n'est pas la ville » :** plutôt que de faire disparaître les espaces aux alentours des villes et des bourgs pour y produire des logements standards, attribuons-leur la valeur et les usages qui développent leurs plus belles potentialités. L'agriculture de proximité associe une économie de qualité pour les agriculteurs et les consommateurs ; les lieux de promenade et de loisirs peuvent bénéficier des qualités des lieux et des milieux préservés et restaurés.
- **Cette inversion du regard repose aussi sur la capacité des espaces urbains à être renouvelés :** les espaces déjà urbanisés des villes et des bourgs sont des gisements de projets pour construire des logements accessibles, de qualité, diversifiés, dans des tissus urbains irrigués par les emplois, les commerces, les services, les équipements. Des espaces à habiter, imprégnés de la géographie et de l'identité des lieux, agréables à vivre et à partager.
- **La déclinaison foncière des projets de territoires doit être au centre des préoccupations.** Le renforcement des prérogatives des documents de planification, mais aussi la constitution de volets fonciers des plans locaux de l'habitat depuis la parution de la loi ELAN constituent des outils supplémentaires à disposition des collectivités pour mettre en place une stratégie foncière à la fois sobre et adaptée aux problématiques territoriales rencontrées.

ANNEXE I : Glossaire

Artificialisation :

Changement d'état effectif d'une surface agricole, forestière ou naturelle vers des surfaces artificialisées, c'est-à-dire des tissus urbains, les zones industrielles et commerciales, les infrastructures de transport et leurs dépendances, les mines et carrières à ciel ouvert, les décharges et chantiers, les espaces verts urbains et les équipements sportifs et de loisirs, y compris les golfs. Les espaces qui subissent une artificialisation ne sont plus disponibles pour des usages tels que l'agriculture, la foresterie ou comme milieux naturels. L'extension de l'artificialisation correspond à une consommation d'espaces agricoles, naturels ou forestiers. La notion d'artificialisation ne préjuge pas de la réversibilité de l'usage des sols. Il ne faut toutefois pas confondre artificialisation et imperméabilisation. (définition de l'étude Gestion économe de l'espace – Quels indicateurs pour la planification intercommunale? DREAL Poitou Charentes, L'essentiel n° 2015-02, décembre 2015)

Consommation d'espace :

Selon l'INSEE, « toute surface de terre sur laquelle est réalisé un aménagement ne permettant pas d'envisager un retour rapide et aisé de la parcelle vers son statut initial sans faire appel à des travaux plus ou moins conséquents de remise en état.

Dans le cadre de la présente étude, la consommation d'espace pour le logement est assimilée au foncier mobilisé pour le logement en extension des espaces déjà urbanisés.

Densité :

la densité est un indicateur permettant de mesurer la concentration d'un élément quantifiable sur une surface de référence. Il est retenu ici la densité résidentielle, c'est-à-dire le nombre de logements par hectare des parcelles comprenant majoritairement du logement.

Dent creuse :

Dans le cadre de la présente étude, une dent creuse est une parcelle non bâtie comprise dans les espaces urbanisés pris en référence dans l'état des lieux.

Compte-tenu du niveau de définition des MOS, une dent creuse fait moins de 1000 m² en Nord – Pas-de-Calais et moins de 2500 m² en Picardie. Ces dents creuses ne sont pas considérées comme de l'extension urbaine.

Formes urbaines :

Dans le présent rapport, il est fait référence à différentes formes urbaines (cf. tableau présenté au I.3). Ces formes urbaines ont été déterminées spécifiquement pour cette étude à partir de différentes classes de densité de la production de logements. 6 classes ont ainsi été constituées :

- les logements individuels très peu denses (moins de 10 logements par hectare)
- les lotissements pavillonnaires (entre 10 et 20 logements par hectare)
- les maisons accolées (entre 20 et 30 logements par hectare)

- les maisons de ville et de centre bourg mitoyennes (entre 30 et 60 logements par hectare)
- les maisons de ville et de centre-bourg denses et petits collectifs (de 60 à 120 logements par hectare)
- les collectifs (plus de 120 logements à l'hectare)

Situation au sein des espaces déjà urbanisés :

Dans cette démarche, un espace est considéré comme un espace compris au sein des espaces déjà urbanisés dès lors qu'il a été considéré après photo-interprétation comme un espace artificialisé dans le cadre des Modes d'occupation des sols (MOS) historiques ou comme appartenant à une unité foncière ou une copropriété multi-parcellaire bâtie. Les MOS historiques considérés sont ceux de 1999 en Nord – Pas-de-Calais et 2002 en Picardie.

Situation en extension des espaces déjà urbanisés :

Dans cette démarche, un espace est considéré comme un espace en extension dès lors qu'il s'inscrit en dehors dans un espace considéré après photo-interprétation comme un espace artificialisé dans le cadre des Modes d'occupation des sols (MOS) historiques ou comme appartenant à une unité foncière ou une copropriété multi-parcellaire bâtie. Les MOS historiques considérés sont ceux de 1999 en Nord – Pas-de-Calais et 2002 en Picardie.

Taux d'extension urbain (pour le logement) :

Le taux d'extension urbain est calculé en référence à l'ensemble des surfaces consacrées au logement en 2006 à partir des fichiers fonciers. Il mesure le taux d'accroissement des espaces dédiés au logement entre 2006 et 2015, soit sur une période de 10 ans, à partir de l'extension mesurée entre ces deux dates.

Taux de renouvellement urbain (pour le logement) :

Le taux de renouvellement urbain est calculé en référence à l'ensemble des surfaces consacrées au logement en 2006 à partir des fichiers fonciers. Il mesure le rapport entre le foncier mobilisé au sein des espaces déjà urbanisés entre 2006 et 2015 et les espaces dédiés au logement au sein des espaces urbanisés en 2006, soit sur une période de 10 ans.

ANNEXE II : Documents de référence exploités

Bases de données

- fichiers fonciers millésime 2017, produits par le CEREMA (cf. www.data-foncier.cerema.fr)
- INSEE – recensement de la population, données 2006 et 2015.
- DV3F v1, produit par le CEREMA (cf. www.data-foncier.cerema.fr)
- simulateur de budget de l'Agence Nationale d'Information sur le logement (ANIL)

Bibliographie

- B. Virely - « Artificialisation, de la mesure à l'action », THÉMA Analyse, Commissariat général au développement durable, janvier 2017
<https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Th%C3%A9ma%20-%20Artificialisation.pdf>
- L. Haran et M. Kaldi - « Le parc de logements », Fiche d'analyse de l'Observatoire des territoires 2017, collection En Détail, Commissariat général à l'égalité des territoires, novembre 2017
<http://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/observatoire-des-territoires/fr/le-parc-de-logements>
- Atlas cartographique de l'habitat 2017, DREAL Hauts-de-France, 2017
<https://www.hauts-de-france.developpement-durable.gouv.fr/?Atlas-cartographique-de-l-habitat-2017>
- Évaluation des besoins en logements – territoire du Nord – Pas-de-Calais, DREAL Nord – Pas-de-Calais, novembre 2011
[www.nord.gouv.fr › Besoins_Territoires_NORD_08_11_2011_cle2a9778](http://www.nord.gouv.fr/Besoins_Territoires_NORD_08_11_2011_cle2a9778)
- A. Langue, J-M. Mierlot - « 6 500 logements à construire par an sur la période 2014-2020 », Insee Analyses Picardie n°3, 13 novembre 2014
<https://www.insee.fr/fr/statistiques/1285694>
- Y. Baillieul, G. Braun, M. Bréfort, G. Marlier - « 377 000 ménages supplémentaires à l'horizon 2050 », Insee Analyses Hauts-de-France n°87, décembre 2018
<https://www.insee.fr/fr/statistiques/3670558>
- Rapport « Les enjeux du renouvellement urbain durable », centre scientifique et technique du bâtiment, ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, juin 2011
[temis.documentation.developpement-durable.gouv.fr › Temis-0070773](http://temis.documentation.developpement-durable.gouv.fr/Temis-0070773)
- « Vacances des logements – Stratégies et méthodes pour en sortir » – coproduction de l'Eurométropole de Strasbourg et de l'Agence nationale de l'habitat, décembre 2018
<https://fr.calameo.com/read/003588254753e389fa6b9>
- Évaluer la qualité des formes urbaines en Somme, pour un habitat économe en ressources, DDTM de la Somme, 2013
<http://www.somme.gouv.fr/Politiques-publiques/Observatoire-des-territoires/Amenagement-du-territoire-et-urbanisme/Les-etudes/Foncier/Etude-Evaluer-la-qualite-des-formes-urbaines-en-Somme-pour-un-habitat-econome-en-ressources-2013>
- « Les Français et l'habitat individuel : préférences révélées et déclarées », Julien Damon, SociologieS [En ligne], Dossiers, Où en est le pavillonnaire ?, mis en ligne le 21 février 2017.
<http://journals.openedition.org/sociologies/5886>
- « Construction de logements en Hauts-de-France, résultats commentés au 4ème trimestre 2018 », Les bulletins de la DREAL Hauts-de-France n°6, février 2019.
<http://www.hauts-de-france.developpement-durable.gouv.fr/?-Publications-3519->
- travaux de recherche de Valérie Jousseau, géographe, enseignante-chercheuse, maître de conférence à l'Institut de Géographie et d'aménagement de l'Université de Nantes (IGARUN)
<https://www.univ-nantes.fr/version-francaise/valerie-jousseau-385278.kjsp>
- C. Bouvart, P. Brender, G. Ducos - « Objectif

« zéro artificialisation nette » - Éléments de diagnostic », THÉMA Essentiel, Commissariat Général au Développement Durable, octobre 2018

<https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Th%C3%A9ma%20-%20Objectif%20z%C3%A9ro%20artificialisation%20nette.pdf>

- « Regards croisés sur les villes moyennes », Commissariat général à l'égalité des territoires, 2017

<https://www.cget.gouv.fr/actualites/regards-croises-sur-les-villes-moyennes>

- J. Jamme - « Première région de France pour les déplacements domicile-travail », Insee Analyses Hauts-de-France n°18, juillet 2016

<https://www.insee.fr/fr/statistiques/2019682>

- M. Michel, B. Werquin - « La voiture, un mode de transport privilégié pour les travailleurs du bassin minier », Insee Analyses Hauts-de-France n°8, avril 2016

<https://www.insee.fr/fr/statistiques/2019616>

- M. Bocquet - « Approche de la rétention foncière dans le Pas-de-Calais », Cerema Nord-Picardie pour la DDTM 62, 2018

http://www.cerema.fr/system/files/documents/2017/07/retention_fonciere_modelisation_final_cle24b91b.pdf

- Travaux de la plateforme science-politique-société Efese pilotée par le ministère en charge de l'environnement sur les évaluations des écosystèmes agricoles, forestiers, urbains, montagneux, aquatiques et marins français et de leurs services écosystémiques

<https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/evaluation-francaise-des-ecosystemes-et-des-services-ecosystemiques>

ANNEXE III : Index des illustrations

Évolution de la production de logements en Hauts-de-France par type de produits entre 2006 et 2015	9
Taux de logements vacants en 2015	10
Proportion de logements vacants supplémentaires dans l'évolution du parc de logements entre 2006 et 2015	11
Nombre de logements vacants par maille habitat en 2015	12
Catégorisation des territoires selon la vacance dans le parc de logements en 2015 et de la vacance générée par son évolution entre 2006 et 2015	13
Cartographie des surfaces mobilisées pour le logement entre 2006 et 2015	17
Évolution de la production de logement et du foncier mobilisé au niveau régional entre 2006 et 2015, distingués selon leur construction dans ou à l'extérieur des espaces déjà urbanisés	17
Cartographie de la surface mobilisée pour produire un logement par maille habitat entre 2006 et 2015	18
Taux de renouvellement urbain et surfaces mobilisées pour la production de logements au sein des espaces déjà urbanisés sur la période 2006-2015	19
Surface mobilisée pour produire un logement au sein des espaces déjà urbanisés par maille habitat entre 2006 et 2015	21
Cartographie du taux d'extension urbaine sur la période 2006-2015 par territoires et surfaces mobilisées en dehors des espaces déjà urbanisés pour la production de logements	22
Cartographie de la surface mobilisée pour produire un logement en dehors des espaces déjà urbanisés par maille habitat entre 2006 et 2015	23

Proportion de la production de logements en extension ou au sein des espaces déjà urbanisés	24
Tableau de présentation des différentes formes urbaines pour la production de logement en région, et du foncier mobilisé.	25
Évolution de la production de logement et du foncier mobilisé par les différentes formes urbaines en région entre les périodes 1900-2005 et 2006-2015	26
Part des formes urbaines compactes dans la production globale de logements en Hauts-de-France entre 2006 et 2015	27
Part des formes urbaines intermédiaires dans la production globale de logements en Hauts-de-France entre 2006 et 2015	28
Part des formes urbaines peu denses dans la production globale de logements en Hauts-de-France entre 2006 et 2015	29
Surface moyenne consommée sur les espaces naturels agricoles et forestiers pour accueillir un nouveau ménage par maille habitat entre 2006 et 2015	30
Composition des ménages en 1990 et 2013	33
Cartographie des Schémas de cohérence territoriaux pris en compte dans l'analyse des hypothèses démographiques	37
Cartographie des Schémas de cohérence territoriaux pris en compte dans l'analyse des objectifs de limitation de la consommation d'espace	38
Cartographie des prix médians des terrains à bâtir, tout usage confondu et quelle que soit sa situation au sein ou en dehors des espaces déjà urbanisés, sur la période 2010-2015, en valeur 2010, corrigés de l'inflation.	42
Mise en parallèle de la cartographie des prix médians à gauche et de la surface moyenne de terrain mobilisée pour la production d'un logement en extension	43
Mise en parallèle de la cartographie des prix médians à gauche et du taux de vacance dans le parc de logements	43
Catégorisation des territoires des Hauts-de-France selon 4 profils caractéristiques de leur mode de développement	51
Profiles des territoires en Hauts-de-France selon leur aspect économe ou consommateur de foncier pour le logement et leur modération de la consommation d'espaces naturels agricoles ou forestiers pour accueillir de nouveaux ménages	52

1. Le foncier mobilisé pour le logement

La mesure de la consommation d'espace par l'urbanisation est un sujet déjà exploré, documenté et de nombreuses méthodologies sont disponibles pour calculer la consommation d'espace par l'urbanisation (cf. site du CEREMA www.data-foncier.cerema.fr).

Cette présente partie vient expliciter la méthodologie retenue dans le cadre de cette étude et présente les choix qui ont été opérés et les raisons de ces choix.

La méthodologie de calcul du foncier mobilisé pour le logement s'est appuyée sur les éléments existants en Nord – Pas-de-Calais et en Picardie élaborés à partir entre 2011 et 2014 par le CEREMA sur la base des fichiers fonciers millésime 2017 retraités et enrichis par le CEREMA.

Ce rapport a pour but d'observer le foncier mobilisé pour le logement, c'est-à-dire l'utilisation du foncier destiné à la production de logements. Les espaces à dominante activité économiques ou destinés aux réseaux de transports ne sont pas l'objet du présent rapport et n'ont pas été intégrés dans l'analyse.

A. Quelques mots sur la donnée utilisée : les fichiers fonciers du CEREMA

Les fichiers fonciers sont établis et livrés annuellement par le CEREMA aux services de l'État, mais aussi aux acteurs publics qui en font la demande. Les fichiers fonciers sont établis par retraitement, géolocalisation et enrichissement des fichiers « MAJIC » de la DGFiP.

Les données disponibles sont des données à usage fiscal et servent directement ou indirectement au calcul d'impôts. Dès lors leur utilisation doit être liée à la fiabilité de la donnée selon son usage originel.

Par ailleurs, les données initiales sont déclaratives et dès lors des erreurs peuvent exister.

Par choix, et par contrainte matérielle, il a été choisi ici d'utiliser les fichiers fonciers bruts sans redressements autres que ceux proposés par le CEREMA.

Pour plus d'informations sur les fichiers fonciers, le lecteur est invité à prendre connaissance des éléments figurant sur le site géré par le CEREMA, www.data-foncier.cerema.fr

B. L'échelle d'analyse mobilisée

L'échelle d'analyse mobilisée a été celle proposée par la table unifiée du parcellaire proposée par le CEREMA sur les fichiers fonciers millésime 2017. Cette table unifiée du parcellaire est issue d'un retraitement permettant de déterminer :

- les unités foncières, c'est-à-dire, les ensembles de parcelles contiguës ou voisines appartenant à un même propriétaire
- les copropriétés multi-parcellaires
- les parcelles n'appartenant pas à ces deux cas de figure.

Dès lors plutôt que de faire référence à une parcelle dans la suite du document, ce qui serait erroné, il est fait référence au terme entité qui regroupe ces trois configurations.

C. le foncier mobilisé pour le logement

C-1. Détermination de l'usage principal « logement » de l'entité concernée

Pour déterminer les surfaces foncières mobilisées pour le logement, il a été choisi, comme dans l'étude CEREMA de considérer l'usage dominant d'une parcelle ou d'un ensemble de parcelles.

Sur la base d'un filtre sur les parcelles bâties, l'usage principal de l'entité (parcelle, unité foncière ou copropriété multi-parcellaire) a été déterminé à partir des surfaces construites en logement ou d'autres natures (professionnelles bâties et dépendances). Dans le cas où la surface majoritaire est une surface habitable, la parcelle a été retenue comme occupée majoritairement par des logements.

C-2. Sélection de la production de logements

Comme pour l'étude CEREMA, il a été choisi de s'appuyer sur la date de première construction de l'entité de la table unifiée du parcellaire concernée (jannatmin). Il a été choisi de retenir la période 2006-2015 pour observer la production de logements sur cette période.

Il a été choisi de ne pas retenir la date du logement le plus ancien construit sur l'entité (jannatminh).

On exclut donc du calcul les entités bâties avant 2006 sur lesquelles du logement a été produit sans mobilisation foncière entre 2006 et 2015.

D. La situation des espaces mobilisés pour le logement : au sein des espaces déjà urbanisés / en extension : une référence historique partagée, les MOS NPDC et Picardie

La situation du logement produit est établie en référence à l'occupation des sols déterminée par les modes d'occupation des sols (MOS) de 1998 pour le Nord et le Pas-de-Calais et de 2002 pour la Picardie.

D-1. La gestion de deux MOS différents : une harmonisation des nomenclatures nécessaire

Les études réalisées en Nord - Pas-de-Calais et en Picardie par le CEREMA entre 2011 et 2014 étaient confrontées à un mode d'occupation des sols unique.

La donnée mobilisée est relativement ancienne, cependant elle permet le recul nécessaire pour déterminer les espaces artificialisés avant le démarrage de la période d'observation (2006-2015).

Les différences de définition des deux MOS pour les espaces artificialisés (unité minimale de collecte de 1000 m² en Nord – Pas-de-Calais contre 2 500 m² en Picardie en raison de degrés de précision des photographies aériennes différents) n'induisent qu'une faible différence dans la mesure des espaces artificialisés.

Le CEREMA dans le cadre d'un travail sur les besoins en recyclage foncier a réalisé une analyse croisée des deux données et de leur correspondance. L'existence dans les deux MOS d'une bande d'un kilomètre située à la frontière des deux anciennes régions permet de comparer les données. Si les géométries des espaces artificialisés sont peu concordantes, les surfaces considérées comme des espaces artificialisés sont supérieures de 6 % pour le MOS de Picardie.

Il existe donc un biais lié aux différences d'interprétation et de données de base dans la constitution des deux modes d'occupation des sols existant en région. Ce biais est cependant minime et estimé à 6 % par le CEREMA. Il concerne la répartition entre surfaces mobilisées en extension urbaine et au sein des espaces déjà artificialisés et n'affecte pas les surfaces mobilisées pour le logement dans leur ensemble.

Dans le cas présent, un travail complémentaire de comparaison des deux MOS a été conduit, et il a été décidé d'adapter à la marge la définition des espaces artificialisés pour faire correspondre les deux références historiques en termes de nomenclature.

Ces adaptations sont disponibles sur demande.

Le biais identifié par le CEREMA devrait par ce correctif être minimisé. Les différences dans les définitions des deux autres MOS autres que celles afférentes à la nomenclature n'ont pas fait l'objet de corrections.

D-2. La distinction entre production de logements au sein des espaces urbanisés et en dehors des espaces urbanisés

Les espaces artificialisés, après harmonisation, issus de ces données sont utilisés pour caractériser la production de logements réalisée entre 2006 et 2015 et déterminer si elle a eu lieu au sein ou en dehors des espaces déjà artificialisés.

Sur cette base, un logement produit entre 2006 et 2015 dont la propriété d'assiette est située en dehors des espaces artificialisés déterminés à partir des MOS de 1998 ou 2002 selon le département sera dite en extension urbaine. Dans le cas contraire, la construction sera dite au sein des espaces déjà urbanisés.

D-3. l'enrichissement des fichiers fonciers avec les deux MOS historiques

Pour cette étude, il a été retenu un croisement géographique de chaque entité de la table unifiée du parcellaire des fichiers fonciers avec chacun des MOS respectifs afin de déterminer pour chacune de ces entités l'occupation majoritaire à la date d'élaboration des modes d'occupation des sols (espaces considéré comme artificialisé ou autre espace).

Cette démarche permet de mieux appréhender, non l'artificialisation des sols et la consommation d'espace comme envisagé dans le rapport CEREMA, mais le foncier mobilisé pour la production de logements et les formes urbaines associées.

E. Le cas des espaces faiblement bâtis

Compte-tenu de l'existence de la donnée d'occupation du sol à deux dimensions (OCS2D) disponible dans les départements du Nord et du Pas-de-Calais et dont l'extension aux départements de l'Aisne, de la Somme et de l'Oise est envisagée, il a été choisi un mode d'observation permettant une comparaison des ordres de grandeur entre la méthodologie retenue et les fichiers fonciers.

Pour cela, les espaces faiblement bâtis constituent une variable d'ajustement importante.

En conséquence et dans le cadre de la méthode retenue, il a été choisi de comptabiliser certains espaces faiblement bâtis à vocation habitat (avec une surface de plancher fiscale inférieure à 3 % de la surface de l'entité de la table unifiée du parcellaire).

Sur la base d'une distinction des types de logements, ces espaces ont été comptabilisés de la manière suivante :

- pour l'habitat ordinaire (surface fiscale habitable comprise entre 40m² par logement et 250 m² par logement), les entités foncières correspondent à différents cas :
 - une ou plusieurs habitations et intégrant des parcelles agricoles exploitées,
 - une ou plusieurs habitations et intégrant des bâtiments dédiés à l'activité agricole
 - une unité foncière de grande taille exclusivement dédiée à de l'habitat ordinaire et aux espaces d'agrément associés ;

Ces trois cas sont non distingués et représentent 5260 entités pour une surface de 8543 hectares et constituent la majorité des cas rencontrés ;

- pour l'habitat extraordinaire (plus de 250 m² de surface fiscale habitable par logement) et aux espaces d'agrément associés. Ce cas représente 92 entités pour une surface de 353 hectares.
- pour les bâtiments à vocation d'habitation de très petite taille (cabanisation – surface fiscale habitable inférieure à 40 m² par logement) ; ce cas représente environ 327 entités pour une superficie d'environ 584 hectares et n'a pas vocation à être considéré comme un espace consommé par l'urbanisation ;

Cet indicateur comprend une surface maximale de 1 ha par logement pour les logements ordinaires (surface de l'entité si celle-ci est inférieure à 1ha), la totalité de la surface pour l'habitat extraordinaire et exclut les surfaces des bâtiments à vocation d'habitation de très petite taille.

En synthèse, et concernant l'habitat, les différentiels entre les résultats des méthodes employées sont précisés dans le tableau ci-dessous.

	Hauts-de-France	NPdC	Nord	Pas-de-Calais
Foncier mobilisé par le logement obtenu par les fichiers fonciers sans correctif (en hectares)	346935	174659	89704	84955
Foncier mobilisé par le logement obtenu par les fichiers fonciers avec redressement initial (en hectares – données utilisées pour l'élaboration du SRADDET)	122057	72741	39926	32815
Foncier mobilisé par le logement obtenu par les fichiers fonciers avec le correctif proposé sur les faibles densités (en hectares) – données utilisées pour ce rapport	177984	102738	54386	48352
OCS2D tout habitat (en hectares observés)	-	99867	53117	46750
Marge d'erreur du redressement initial par rapport à OCS2D (%)	-	-27,2%	-24,8%	-29,8%
Marge d'erreur correctif par rapport à OCS2D (%)	-	2,9%	2,4%	3,4%

F. La fiabilité et les limites de la méthodologie proposée

La méthodologie proposée présente certains biais et limites liées à différents aspects :

- les limites inhérentes à la fiabilité de la donnée d'origine qui peut présenter des anomalies par rapport au terrain.
- Les dates retenues pour l'analyse (de 2006 à 2015 inclus). Il a été choisi de retenir les constructions réalisées en 2015 en sachant que cette année présente encore un biais dans le recensement des logements produits estimé à environ 10%. Les surfaces mobilisées par le logement en 2015 sont donc sous estimées dans le rapport.
- La détermination de l'usage principal de l'entité. Compte-tenu du redressement opéré sur la taxation des activités économiques (hors industrie) opéré dans les fichiers fonciers millésime 2017, retenir la superficie taxable en logement d'habitation apparaissait plus pertinent que de retenir le nombre de locaux sur l'entité concernée. Le biais induit par l'approche retenue n'a pas été quantifié mais une vérification visuelle n'a pas permis de trouver de cas évident d'anomalie dans le recensement effectué.
- La non exclusion des équipements publics mixtes de l'analyse incluant des logements. L'approche aurait pu être approfondie sur cet aspect, certains cas de bâtiments scolaires incluant des logements de fonctions ayant pu être relevés. L'ordre de grandeur associé à ce non redressement n'a pas été estimé.
- Le croisement géographique attribuant une occupation des sols majoritaire au logement produit. Cette approche avait pour but d'approfondir la démarche initiée par le CEREMA de croisement géographique qui pouvait présenter l'inconvénient de ne prendre en compte que le localisant du local pour déterminer la situation du foncier consommé.

L'approche retenue apparaît plus conclusive mais fortement mobilisatrice en termes de temps de calcul et mériterait d'être optimisée. Une analyse de la répartition des taux d'artificialisation des espaces mobilisés par le logement montre pour le département du Nord que le croisement offre une incertitude (lorsque les espaces déjà urbanisés apparaissent inférieurs à 50 % du total de la surface de l'entité mais sont majoritaires) sur environ 5 % des surfaces concernées en extension (concernant 4 % des locaux) et sur 6 % des surfaces mobilisées au sein des espaces déjà urbanisés (concernant moins de 3 % des locaux)

- La sous-estimation des locaux produits au sens des espaces déjà urbanisés sur la période compte-tenu du fait que la variable jannatminh n'a pas été retenue dans cette analyse. Les logements produits sur une parcelle en densification ne sont donc pas retenus dans l'analyse, de même que les réhabilitations lourdes de logements qui ne sont pas seuls sur une parcelle.

2. Les formes urbaines produites pour le logement

Le présent rapport fait référence à différentes formes urbaines (cf. I-3 du rapport). Ces formes urbaines ont été déterminées de manière à correspondre à des seuils simples de densité et à des formes urbaines usuelles connues par les territoires (cf. illustrations dans le tableau présenté).

Sur la base des résultats de la méthodologie employée pour la consommation de l'espace, les logements de densité supérieure à 1 logement par hectare pour les logements de densité de plus de 1 logement par hectare ont été réparties dans les différentes classes de densité. Chaque classe de densité s'est vue attribuer les surfaces de foncier mobilisé pour le logement et le nombre de logements correspondant.

Compte-tenu des choix opérés dans la méthodologie de définition du foncier mobilisé par le logement, notamment pour correspondre aux ordres de grandeur fournis par OCS2D, les faibles densités apparaissent surreprésentées en termes de surface. Il a cependant été choisi de ne pas prendre en compte les parcelles d'une densité inférieure à 1 logement par hectare afin de réduire ce biais.

Compte-tenu également de la création de classes de densité et non de l'utilisation d'une densité moyenne, le biais reste limité.

3. La production de logements

Pour la constitution du graphe sur la production de logements (cf. I-1), l'ensemble des logements produits entre 2006 et 2015 ont été comptabilisés. Ils ont été répartis entre maisons et appartements objet de la présente étude (associés à une mobilisation foncière) et autres locaux produits sans mobilisation foncière ou ayant fait l'objet d'une réhabilitation conséquente.

4. La matrice sur la correspondance aux besoins

Comme évoqué dans le rapport (I.1), le croisement des deux indicateurs de vacance (taux de logements vacants en 2015 et proportion de logements vacants supplémentaires dans l'évolution du parc de logements entre 2006 et 2015) permet de déterminer quatre types de territoires montrant de fortes disparités dans les réponses territoriales aux besoins.

Ce croisement a été opéré sur la base de la matrice suivante :

		Taux de vacance en 2015		
		inférieure à 7 %	Entre 7 et 9 %	supérieur à 9 %
part de logements vacants dans l'évolution globale du parc	inférieure à 10 %	Réponse inférieure à la demande	Réponse inférieure à la demande	Réponse inférieure à la demande
	Entre 10 et 30 %	Réponse inférieure à la demande	Réponse satisfaisante ha	Réponse supérieure à la demande
	supérieur à 30 %	Réponse inférieure à la demande	Réponse supérieure à la demande	Réponse supérieure à la demande

Les seuils choisis pour la vacance générée par l'évolution du parc avec des seuils à 10 % et 30 % des logements produits permet de tenir compte de la fluidité (entre 10 et 30%) nécessaire dans le parc de logement pour les territoires présentant une demande en logement social forte en raison d'un mal logement potentiellement conséquent.

5. Exploitation des données sur la valeur du foncier

Les données présentées se basent sur l'analyse de DV3F – V1 transmis par le CEREMA intégrant les fichiers fonciers millésime 2016. Il s'agit de la base la plus complète concernant les transactions. Compte-tenu de l'absence de données globales à l'échelle régionale sur la constructibilité des terrains, la segmentation du Groupe national demande de valeurs foncières (GNDVF) et sa définition du terrain à bâtir ont été retenues.

L'analyse se base sur l'exploitation brute des données de DV3F et de la segmentation développée par le GNDVF, à savoir :

- l'exclusion des transactions se situant hors marché (Adjudication, échange de biens, expropriation) et des biens difficilement caractérisables (VEFA et volumes) ;
- pour la détermination des prix médians par m² pour le foncier à bâtir, il a été appliqué différents filtres pour ne sélectionner que :
 - les mutations ne concernant qu'une seule commune ;
 - les mutations avec une valeur foncière associée supérieure à un euro afin d'écarter les valeurs foncières nulles ou les transactions à l'euro symbolique ;
- une prise en compte de l'inflation entre 2010 et 2015 ; les valeurs exprimées sont en euros constants 2010.

Ce document a été réalisé avec l'appui des directions départementales des territoires et en associant sur le plan technique le conseil régional, la direction territoriale Nord - Picardie du CEREMA, l'EPF Nord - Pas-de-Calais et l'agence d'urbanisme de Lille.

Une publication de la DREAL Hauts-de-France
Septembre 2019

Directeur de publication : L. Tapadinhas
Directeur régional de l'environnement,
de l'aménagement et du logement
Hauts-de-France

Rédacteur en chef : SECLAT
J. Bruneval

Rédacteur-trice.s : SECLAT
G. Munier - A-L. Demeulenaere

Cartographie : SIDDEE
P. Leblond

Conception graphique et illustrations : Mission communication
E. Pecaut

Crédits photos : p.3 Prefecture de région Hauts-de-France
p.4 - 15 (haut) - 21 - 44 - 49 : DREAL Hauts-de-France
p. 20 : DDTM de la Somme
p. 15 (bas) : Cerema Hauts-de-France

ISBN édition papier : 978-2-11-155734-5

ISBN web : 978-2-11-155733-8



**Direction Régionale de l'Environnement,
de l'Aménagement et du Logement
Hauts-de-France**

44, rue de Tournai - CS 40259

F 59019 LILLE CEDEX

Tél. +33 320134848 – Fax. +33 320134878

Portail internet <http://www.hauts-de-france.developpement-durable.gouv.fr>