LA NOTE 18
DE L'OBSERVATOIRE DE L'HABITAT

Le potentiel foncier constructible théorique au Luxembourg en 2010

Introduction

Avec cette nouvelle Note, l'Observatoire de l'Habitat présente les derniers résultats relatifs au potentiel foncier constructible théorique[1] au Grand-Duché de Luxembourg pour 2010. Ils s'inscrivent dans la continuité des travaux de l'Observatoire qui a déjà analysé le potentiel foncier pour les années 2004 et 2007[2].

Cette Note présente sa mise à jour et traite aussi la disponibilité foncière dans les zones de réserves qui sont des zones non affectées dans le Plan d'Aménagement Général (P.A.G.) mais pouvant être utilisées pour l'habitat, si cela est nécessaire.

La connaissance des terrains disponibles théoriquement présente un intérêt dans l'aide à la décision et dans la planification des logements futurs, notamment dans le cadre de l'élaboration du Plan Sectoriel Logement, mais aussi pour les communes dans le cadre de la révision de leur P.A.G.

Les résultats du potentiel foncier constructible théorique sont déclinés à partir des trois indicateurs clés suivants :

- la superficie disponible dans les zones d'habitat et de réserves ;
- le taux de disponibilité net pour l'habitat ;
- et le degré de mobilisation des terrains disponibles pour l'habitat.

Encart méthodologique:

L'année de référence pour la mise à jour du potentiel foncier correspond à l'année 2010, qui est celle de la réalisation du survol aérien du Grand-Duché de Luxembourg pour le compte de l'Administration du Cadastre et de la Topographie (A.C.T.) qui le fait réaliser à intervalles réguliers. La photographie aérienne permet de visualiser les terrains potentiellement disponibles dans les zones constructibles. Ces terrains sont identifiés grâce au Plan Cadastral Numérisé (P.C.N.), tandis que les zones constructibles sont déterminées par le Plan d'Aménagement Général (P.A.G.) de chaque commune et la zone inondable. Ces P.A.G. ont été mis à jour pour 2010[3] par l'intégration des éléments apportés par les Plans d'Aménagement Particulier (P.A.P.) validés.

(La méthodologie utilisée pour ce travail est expliquée en détail sur le site internet de l'Observatoire de l'Habitat : http://observatoire.ceps.lu)

[1] Le potentiel foncier constructible théorique correspond à la surface totale des terrains disponibles, en se basant sur le statut réglementaire de la parcelle et non sur les dispositions du propriétaire à vendre ou à faire construire son terrain.
[2] Le potentiel foncier constructible théorique pour l'habitat de 2004 et 2007 a été traité respectivement dans les Notes de l'Observatoire de l'Habitat n°9 et 13. La méthodologie utilisée pour ce travail est expliquée en détail dans ces Notes.
[3] La mise à jour est faite en collaboration avec la Direction de l'Aménagement communal et du Développement urbain du Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région.

1. Près de la moitié de la surface des P.A.G. est destinée à l'habitat

En 2010, **11% de la superficie totale du pays se trouvaient à l'intérieur des périmètres d'agglomération des communes** (cf. figure 1), soit près de 28 400 hectares. Bien que cette superficie a très légèrement augmenté (+1,57%) entre 2007 et 2010, du fait des extensions ponctuelles et des modifications des P.A.G., **la répartition des zones au sein du périmètre d'agglomération des P.A.G. est sensiblement la même que celles des années précédentes.**

Figure 1 : Schéma de l'organisation d'une commune

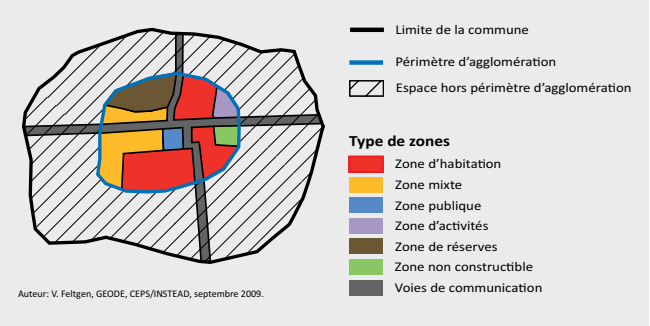
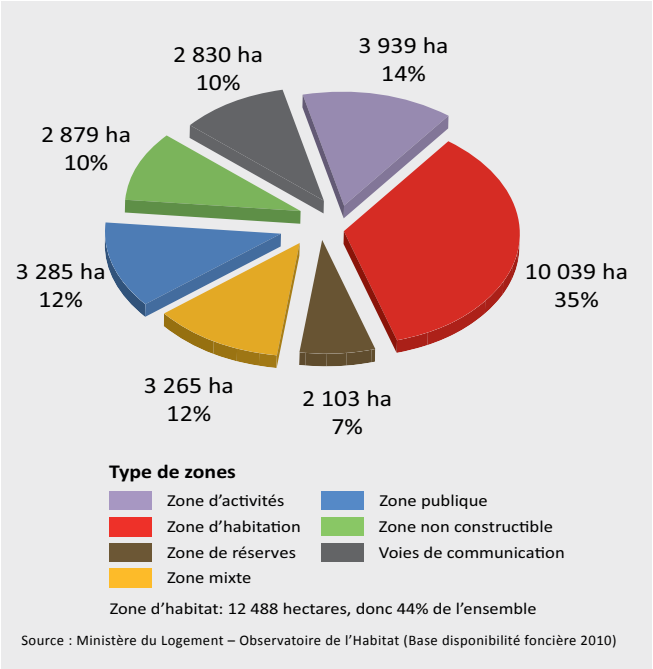


Figure 2 : Répartition des zones d'affectation des P.A.G. dans les périmètres d'agglomération de l'ensemble des communes du Grand-Duché de Luxembourg en 2010



Source : Ministère du Logement – Observatoire de l'Habitat (Base disponibilité foncière 2010)

En 2010, la répartition des zones d'affectation des P.A.G. dans les périmètres d'agglomération montre que :

- 35% (10 039 hectares) des superficies se trouvent dans des zones d'habitation définies par les P.A.G.,
- 12% (3 265 hectares) dans des zones mixtes, zones pouvant accueillir des logements mais aussi d'autres occupations, comme par exemple des commerces ou d'autres activités économiques, des équipements publics, etc. (cf. figure 2).

En prenant en compte l'intégralité des terrains situés dans les zones d'habitation et en admettant que 75% de la superficie des zones mixtes soient disponibles pour le logement[4], **12 488 hectares (44%) seraient donc réservés à l'habitat.**

A cela, pourrait venir s'additionner la **zone de réserves** qui **représente 7% de la superficie à l'intérieur des périmètres d'agglomération** (2 103 hectares). En effet, lors de l'élaboration du P.A.G., l'affectation précise de ces terrains en zones de réserve n'a pas été définie. Ils peuvent donc être mobilisés pour du logement ou pour d'autres occupations. Ils constituent une ressource complémentaire aux terrains situés en zone d'habitat, d'où l'intérêt d'étudier leur disponibilité et leur répartition dans les communes.

Observons plus en détails maintenant les terrains disponibles théoriquement en 2010.

[4] Le chiffre de 75% de la zone mixte affectée à l'habitat a été défini en détail par le Département de l'aménagement du territoire (DATER) du Ministère du Développement durable et des Infrastructures.

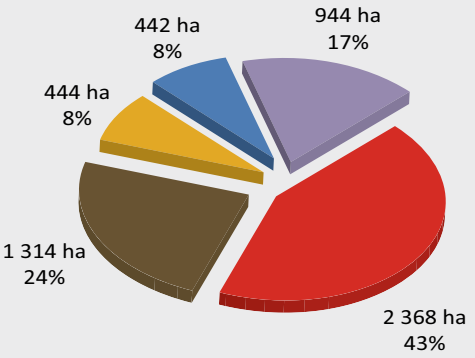
2. 2 701 hectares de terrains théoriquement constructibles dans les zones d'habitat

En 2010, la somme du potentiel foncier théorique de la zone d'habitation additionnée aux 75% des terrains constructibles de la zone mixte est égale à **2 701 hectares disponibles pour l'habitat**, soit 49% de l'ensemble des terrains disponibles à l'intérieur du périmètre d'agglomération. Cette superficie correspond à une diminution de -0,41% par rapport à 2007. Depuis cette date, des extensions de périmètre, des modifications de P.A.G. et des redécoupages parcellaires ont impacté les surfaces disponibles théoriquement pour l'habitat.

De plus, une partie des terrains disponibles en 2007 a été consommée par des constructions, alors qu'à l'inverse des destructions de bâtiments ont pu libérer certains terrains.

En considérant l'ensemble des zones du P.A.G., 5 513 hectares sont constructibles théoriquement (cf. figure 3). Cette organisation des terrains disponibles dans les différentes zones est proche de celle relevée en 2007.

Figure 3 : Répartition des terrains disponibles théoriquement par zone d'affectation de P.A.G. dans les périmètres d'agglomération de l'ensemble des communes du Grand-Duché de Luxembourg en 2010

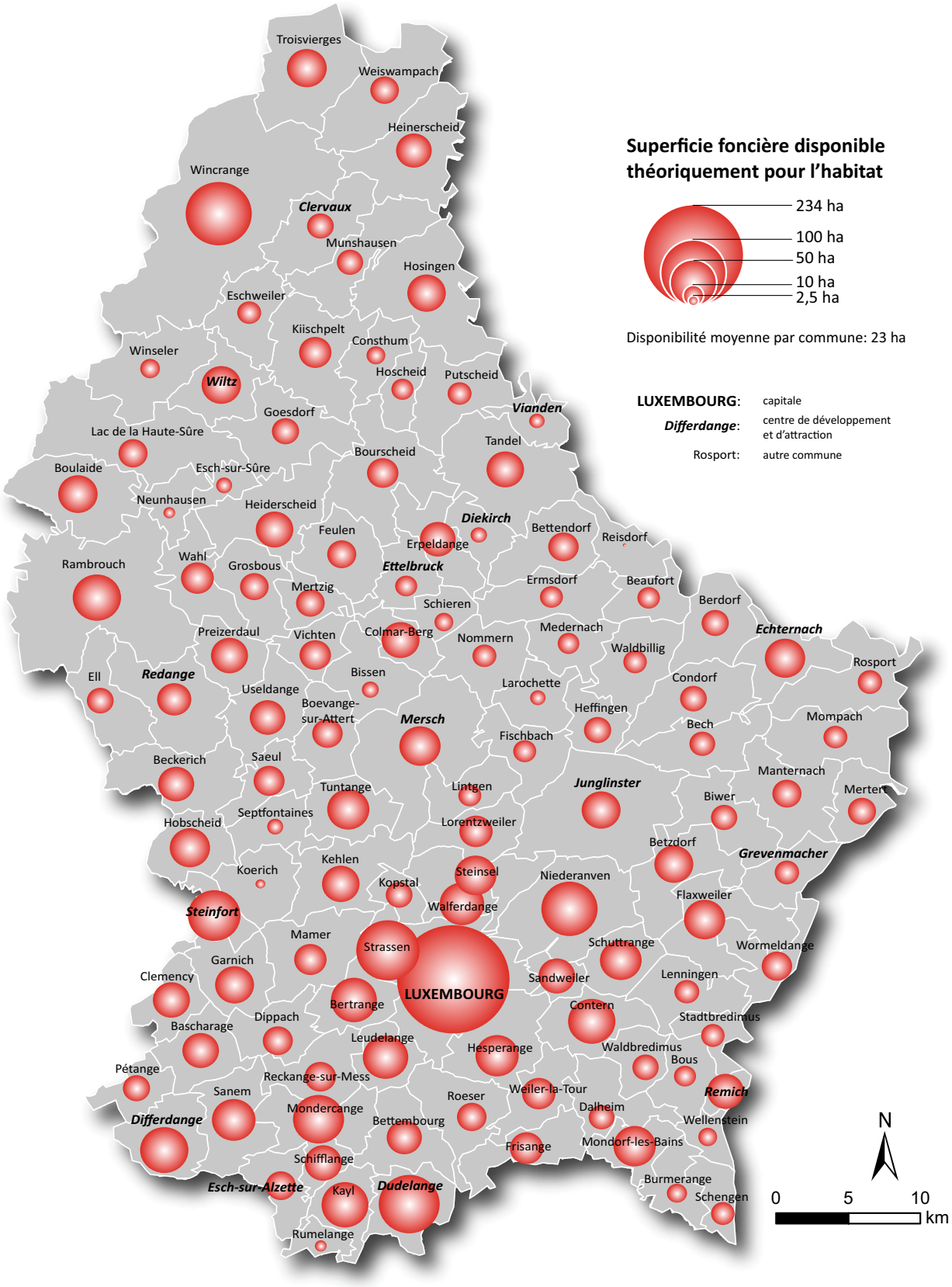


Source : Ministère du Logement – Observatoire de l'Habitat (Base disponibilité foncière 2010)

Comme pour les années précédentes, la majorité des communes détenant les plus grandes surfaces de terrains disponibles théoriques pour l'habitat sont urbaines et périurbaines (cf. figure 4), avec un maximum à Luxembourg-Ville qui regroupe 234 hectares, soit, à elle seule, 8,7% de l'ensemble des terrains disponibles pour l'habitat du pays.

Les 16 communes définies comme Centres de Développement et d'Attraction (C.D.A.) par le Programme Directeur de l'Aménagement du Territoire (2003) totalisent 23% de l'ensemble des terrains disponibles pour l'habitat, soit 625 hectares, dont plus du tiers se trouve à Luxembourg-Ville.
En général, le potentiel foncier théorique pour l'habitat est plus réduit dans les communes rurales. Néanmoins Wincrange (80 hectares) et Rambrouch (43 hectares) font exception avec une superficie de terrains disponibles théoriquement importante, du fait du résultat des fusions communales dont elles ont fait l'objet dans le passé et leurs surfaces à l'intérieur des périmètres d'agglomération sont donc relativement élevées.

Figure 4 : Superficie foncière disponible théoriquement pour l'habitat en 2010



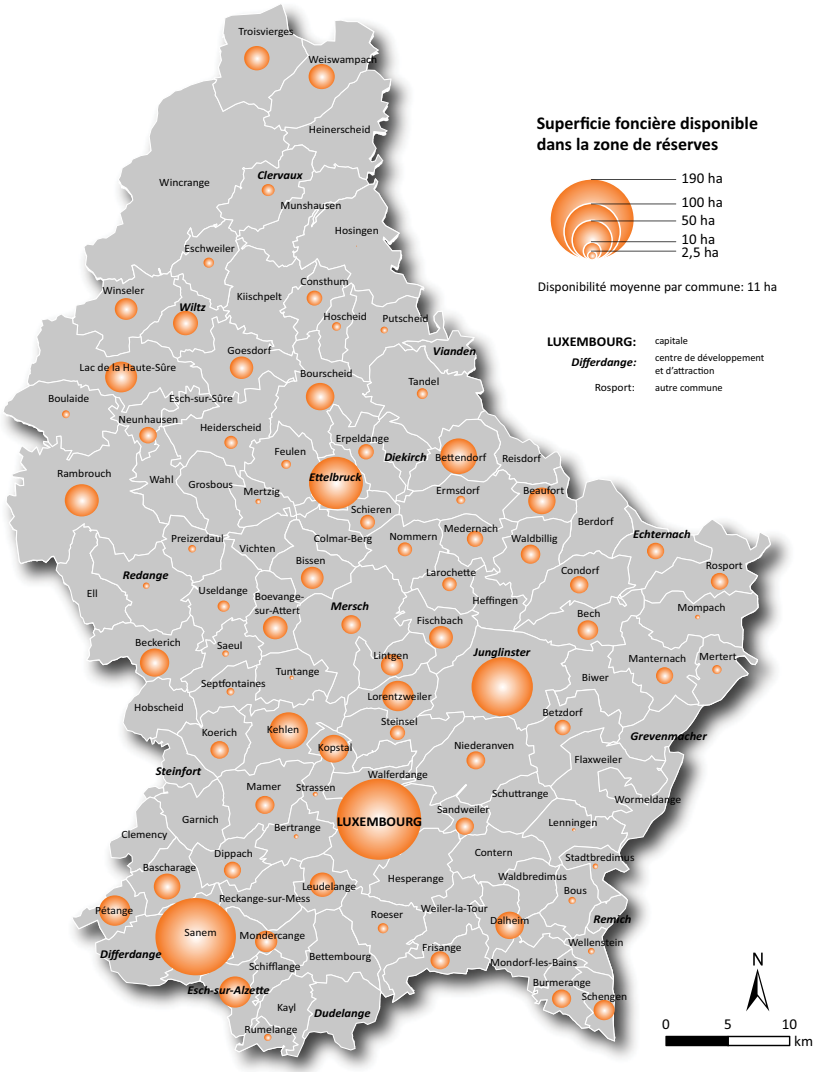
Auteurs: V. Feltgen, C. Pouget, pôle de Recherche GEODE, CEPS/INSTEAD, 2012.
Fond de carte: ACT, GEODE, CEPS/INSTEAD, 2007.
Données statistiques: Ministère du Logement - Observatoire de l'Habitat (Base disponibilité foncière 2010).

Complément d'informations : les terrains disponibles dans la zone de réserves

Complémentairement aux zones disponibles pour l'habitat, la majorité des communes (79) dispose également de zones de réserves. Ces zones, sans affectation précise, existent uniquement dans les P.A.G. élaborés avant la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain[5]. Il s'agit principalement de zones d'aménagement différé et de zones exigeant la réalisation d'un P.A.P., qui n'ont donc pas été affectées à des fonctions particulières comme les zones d'habitation, publiques, d'activités, etc. Elles constituent une réserve foncière.

Ainsi 1 314 hectares sont disponibles théoriquement dans la zone de réserves.
Quelques communes disposent d'un potentiel de réserves foncières très important (cf. figure 5).

Figure 5 : Superficie foncière disponible dans la zone de réserves en 2010



Auteurs: V. Feltgen, C. Pouget, pôle de Recherche GEODE, CEPS/INSTEAD, 2012.
Fond de carte: ACT, GEODE, CEPS/INSTEAD, 2007.
Données statistiques: Ministère du Logement - Observatoire de l'Habitat (Base disponibilité foncière 2010).

Luxembourg-Ville est de nouveau la commune comptant le plus de réserves (190 hectares), soit 14% de l'ensemble des terrains disponibles dans les zones de réserves. Suivent ensuite la commune périurbaine de Sanem avec 173 hectares, puis les deux centres régionaux de Junglinster (99 hectares) et d'Ettelbrück (79 hectares).
En ce qui concerne la commune de Sanem, la zone de réserves correspond en majorité à des friches industrielles (crassiers d'Ehlerange et de Differdange, qui se trouve en partie sur la commune) définies comme des « zones à étude » dans le P.A.G. ainsi qu'à une zone d'aménagement différé de taille importante située entre Belvaux et Soleuvre.
Pour Junglinster, commune ayant un potentiel foncier théorique pour l'habitat proche de la moyenne du pays (29 hectares), les zones de réserves disponibles représentent une possibilité de développement supplémentaire importante.
Un peu plus d'un tiers (34%) des terrains disponibles en zone de réserves se trouvent dans les centres de développement et d'attraction, qui ne sont représentés que par 10 communes.

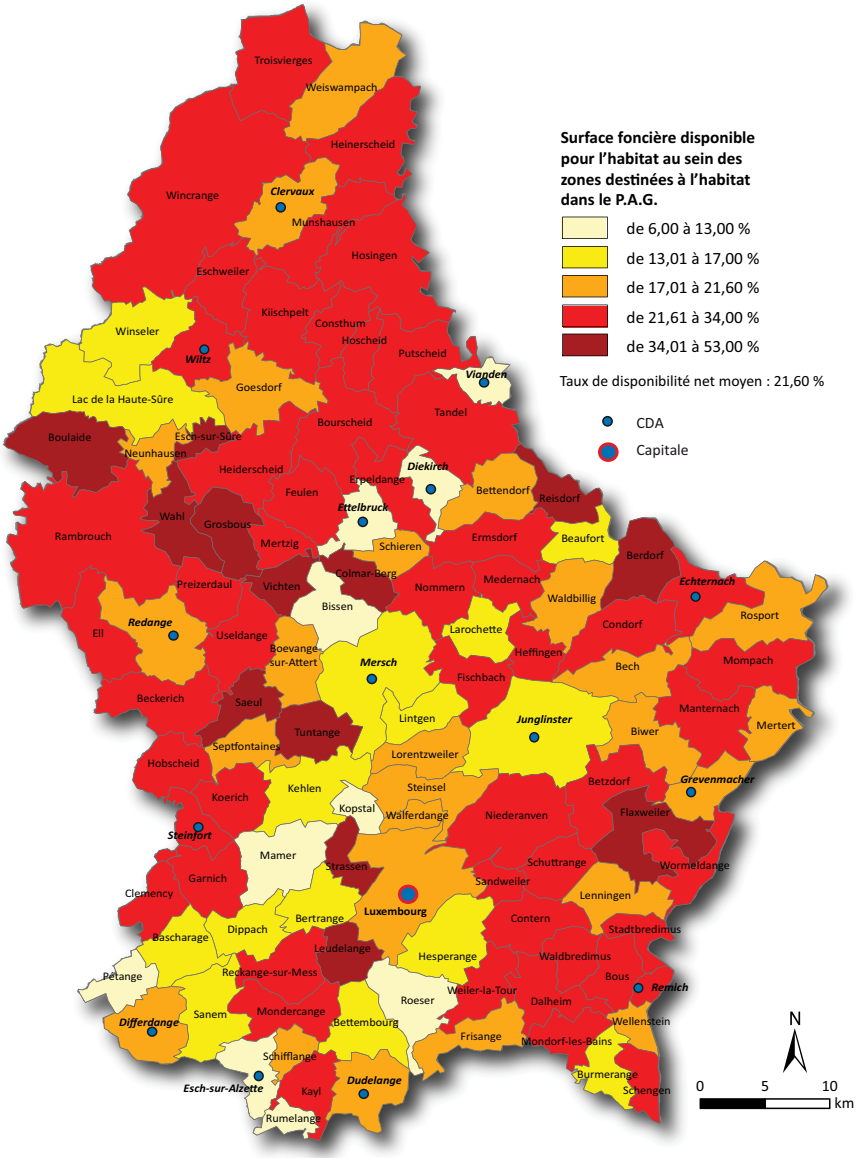
[5] Dans les P.A.G. réalisés selon la nouvelle loi, l'affection de chaque zone est connue (habitation, activités, etc.) et la zone d'aménagement différé correspond à une zone superposée.

3. Un taux de disponibilité net important dans les communes à tendance rurale

Le taux de disponibilité net au sein de la zone d'habitat correspond au rapport entre les terrains disponibles théoriquement dans la zone d'habitat et la totalité de la superficie de la zone d'habitat dans le P.A.G. Ramené en pourcentage, ce taux de disponibilité permet d'identifier les communes ayant un potentiel de développement important par rapport à la taille de l'ensemble des zones d'habitat.

Le taux de disponibilité net dans les zones d'habitat est de 21,6 % en moyenne, c'est-à-dire que plus d'un cinquième de la zone d'habitat définie dans le P.A.G. est encore libre de construction.
Les communes ayant le taux de disponibilité net le plus élevé sont en grande majorité des **communes à tendance rurale** et quelques communes périurbaines proches de la capitale, comme Leudelange (36%), Strassen (35%) ou Sandweiler (27%) ainsi que les C.D.A. de Remich (33%), Echternach (28%), Steinfort (28%), et Wiltz (26%). Même si ces communes n'ont pas dans l'absolu le plus grand nombre d'hectares disponibles pour la construction de logements, elles n'ont pas utilisé l'ensemble de la zone d'habitat définie dans leur P.A.G.
Les communes localisées sur une bande s'étirant de la région Sud jusqu'à Beaufort, ainsi que quelques C.D.A., comme Junglinster, Mersch, Ettelbrück ou Diekirch, ont un taux de disponibilité net assez réduit. Une faible proportion de la zone d'habitat reste donc encore disponible pour la construction de logements (cf. figure 6).

Figure 6 : Taux de disponibilité net dans les zones d'habitat en 2010 au Grand-Duché de Luxembourg



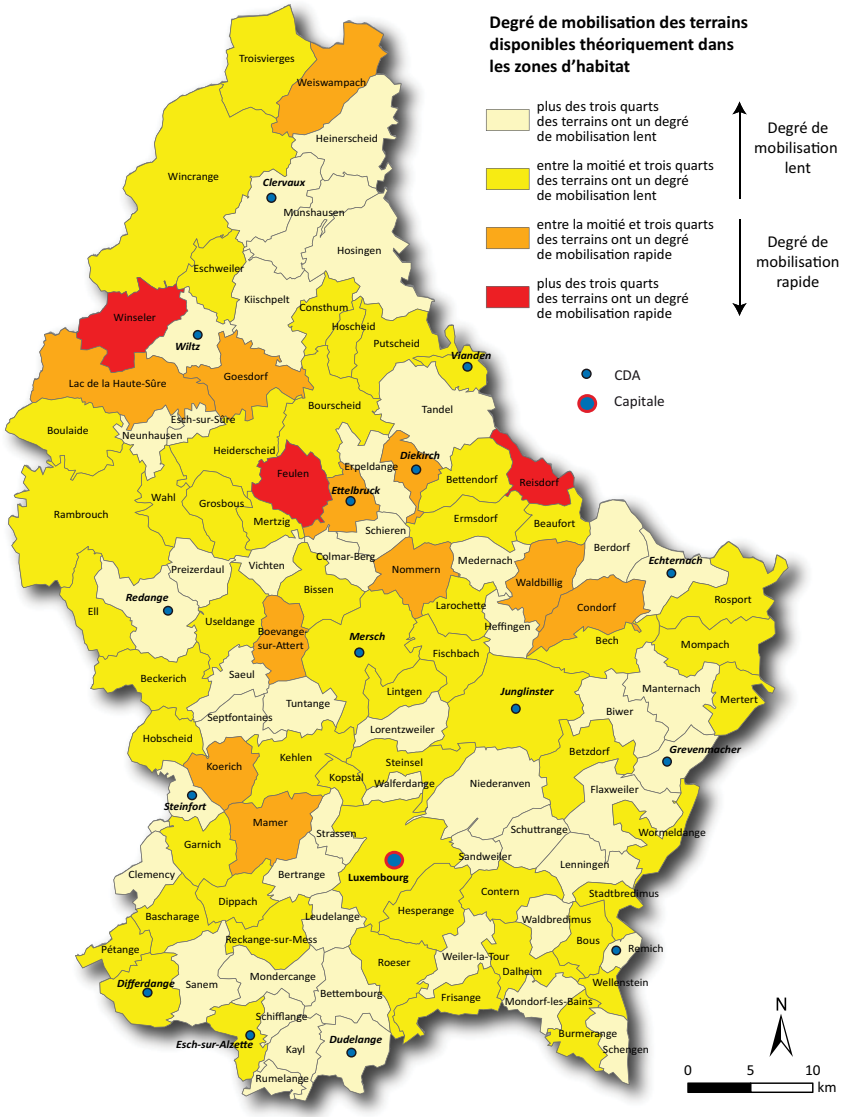
Auteurs: V. Feltgen, C. Pouget, pôle de Recherche GEODE, CEPS/INSTEAD, 2012.
Fond de carte: ACT, GEODE, CEPS/INSTEAD, 2007.
Données statistiques: Ministère du Logement - Observatoire de l'Habitat (Base disponibilité foncière 2010).

4. Plus d'un quart des terrains disponibles théoriquement pour l'habitat mobilisables rapidement

Le degré de mobilisation est une estimation théorique du temps écoulé avant la mise en construction des terrains. Elle est basée sur la durée de la procédure administrative en faisant l'hypothèse que les terrains ne font l'objet d'aucune rétention foncière de la part des propriétaires, c'est-à-dire que ces derniers sont prêts à les construire. En effet, le temps nécessaire avant la mobilisation de ces terrains est défini en fonction de leur situation dans le tissu urbain, du zoning auquel ils se rattachent, ainsi que de la présence ou non d'un P.A.P. approuvé sur ces terrains, permettant la construction de bâtiments. Les terrains considérés comme rapidement mobilisables (dans les deux ans) sont d'un côté les « *Baulücken* » et de l'autre les ensembles de terrains où des P.A.P. sont approuvés. Les terrains disponibles lentement (plus de deux ans) sont ceux pour lesquels aucun P.A.P. n'a été accepté et ceux qui se situent dans des zones d'aménagement différé destinés pour l'habitat ou des zones soumises à un P.A.P. pour l'habitat définies dans le P.A.G.

En 2010, 28% des 2 701 hectares de terrains théoriquement disponibles pour l'habitat étaient mobilisables rapidement, soit 758 hectares et 72% lentement, soit 1 943 hectares. Ces résultats sont inférieurs à ceux de 2007, où 33% de l'ensemble du potentiel foncier pour l'habitat étaient des terrains constructibles rapidement.

Figure 7 : Degré de mobilisation des terrains disponibles théoriquement dans les zones d'habitat en 2010 au Grand-Duché de Luxembourg



Auteurs: V. Feltgen, C. Pouget, pôle de Recherche GEODE, CEPS/INSTEAD, 2012.
Fond de carte: ACT, GEODE, CEPS/INSTEAD, 2007.
Données statistiques: Ministère du Logement - Observatoire de l'Habitat (Base disponibilité foncière 2010).

Dans la quasi-totalité des communes, plus de la moitié des terrains disponibles théoriquement pour l'habitat sont mobilisables lentement (en jaune sur la carte) (cf. figure 7). Ils correspondent majoritairement à de grands ensembles de terrains. Ces communes doivent donc avoir une vision à plus long terme pour leur développement en termes d'habitat.

Dans seulement 14 communes, plus de la moitié des terrains sont disponibles rapidement (en orange et rouge sur la carte), dont les deux C.D.A. de Diekirch (71%) et d'Ettelbrück (63%).
Les communes ayant plus des trois quarts de leurs terrains disponibles pour l'habitat mobilisables rapidement sont Winseler, Feulen et Reisdorf. Toutefois, la surface disponible totale dans ces communes reste faible, notamment à Winseler qui ne dispose que de 7,5 hectares pour l'habitat.

Conclusions

L'étude du potentiel foncier théorique dans les zones d'habitat en 2010 met en avant des tendances similaires à celles relevées en 2004 et 2007. En effet, les **2 701 hectares de terrains théoriquement disponibles pour l'habitat** sont surtout localisés dans les communes urbaines et périurbaines du pays. Par ailleurs, **28%** (758 hectares) **de ces terrains sont rapidement mobilisables** pour la construction de logements, c'est-à-dire dans un délai théorique de deux ans.

Le taux moyen de disponibilité net dans la zone d'habitat est de 21,6 %, ce qui montre qu'un peu plus d'un cinquième des zones d'habitat définies dans le P.A.G. sont encore disponibles pour l'ensemble du pays.

En émettant l'hypothèse que les tendances observées ces dernières années en matière de densité résidentielle et de consommation foncière se poursuivent (densité moyenne de 19,5 logements par hectare, et le fait que 63% des terrains consommés le sont par un bâtiment résidentiel[6]), plus de 30 000 logements pourraient donc théoriquement être construits sur les terrains disponibles pour l'habitat en 2010.

Cette Note de l'Observatoire de l'Habitat indique également que 1 314 hectares de terrains supplémentaires sont disponibles dans les zones de réserves. Ils peuvent, en partie, être utilisés complémentairement à ceux disponibles en zone d'habitat, bien que les communes puissent les utiliser pour d'autres occupations que le logement.
Ces réserves sont amenées à disparaître sous l'effet de la réforme des P.A.G., qui, entre autres, contraint les communes à définir l'affectation de l'ensemble de ces terrains. Il sera donc intéressant, lors des prochaines années, d'observer la répartition de ces zones de réserves dans les autres affectations du P.A.G.

[6] Cf. Hors-Série de l'Observatoire de l'Habitat, septembre 2011, « Etalement urbain et périurbanisation, Mesure de la densité de construction de logements sur les terrains consommés entre 2004 et 2007 au Grand-Duché de Luxembourg »