



**HAL**  
open science

# Faut-il pouvoir mesurer la consommation d'espace pour la réduire ?

Rémi Delattre, Thibault Lecourt

► **To cite this version:**

Rémi Delattre, Thibault Lecourt. Faut-il pouvoir mesurer la consommation d'espace pour la réduire ?. Géopoint. Mesurer l'espace et après ?, Jun 2024, Avignon, France. hal-04801687

**HAL Id: hal-04801687**

**<https://hal.science/hal-04801687v1>**

Submitted on 25 Nov 2024

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

*Faut-il pouvoir mesurer la consommation d'espace pour la réduire ?*

*Rémi Delattre, Thibault Lecourt - Avignon Université, UMR ESPACE*

***Quand la mesure fait la loi***

Le problème public de la réduction de la consommation d'espace a été posé bien avant que nous disposions d'une mesure consensuelle du phénomène. Déjà la loi SRU il y a plus de vingt ans appelait à une transition vers un urbanisme plus mixte et plus dense. L'ambition de quantifier la réduction de l'étalement urbain est quant à elle plus récente. Les efforts précédents de réduction de la consommation d'espace ont contribué à une réduction du rythme de l'artificialisation : l'inflexion est visible dès le début de la décennie 2010. La loi Climat et résilience entreprend de réduire de 50% une consommation qui ne saurait être mesurée. Entre cet objectif ambitieux et son application se glisse donc le problème de la quantification. La loi propose de fixer des définitions afin de clore les débats. Ainsi, la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) est définie comme « *la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés* » (article 194 de la loi Climat et résilience). C'est elle qui est mesurée pour la période 2021-2031. Au-delà, on mesure l'artificialisation entendue comme « *altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol* » (*ibid.*) et plus particulièrement l'artificialisation nette, c'est-à-dire « *le solde de l'artificialisation et de la renaturation des sols constatées sur un périmètre et sur une période donnés.* » (article L.101-2-1 du code de l'urbanisme). La définition repose sur une nomenclature en quatorze classes taillée pour l'occasion, mais qu'il ne serait pas surprenant de voir évoluer d'ici 2031.

Le recours à la notion de consommation d'espace naturels, agricoles et forestiers devait permettre, aux yeux du législateur, une transition sans rupture vers la sobriété foncière. La notion est en effet connue des élus et des bureaux d'études depuis des années. Pour autant, cette continuité rhétorique masque des évolutions radicales dans les pratiques de planification. Aussi, la stricte application d'une réduction de 50% conduit parfois, dans les documents de planification, à ce que les services de l'Etat comptent les superficies dévolues à l'urbanisation au mètre carré près. On est loin du régime qui perdurait jusqu'alors et qui voyait les communes justifier leur consommation sans nécessairement entreprendre de la réduire. Une circulaire du Ministre de la Transition écologique a récemment autorisé un dépassement de 20% des zones constructibles des documents d'urbanisme par rapport à l'enveloppe réelle de droits à construire. Pour autant, la marge de manœuvre paraît limitée compte tenu de la pratique ancienne de constitution de réserves foncières locales étendues.

Plus largement, la primauté donnée à la mesure interroge quant à la vision de la planification urbaine portée par l'objectif zéro artificialisation net. La réduction de 50%, on nous l'assure, n'a pas à être appliquée au niveau local et la territorialisation doit faciliter l'avènement de véritables projets collectifs autour de la mutualisation des hectares du ZAN. Mais en attendant cet horizon qui ne devrait être réalisé qu'en 2028, les services de l'Etat n'ont d'autre choix que de raisonner à partir d'une base 50%. Il en résulte une inversion dans la logique de planification observable dans de nombreux documents d'urbanismes : un chiffre maximal est donné, celui-ci se transforme en objectif et c'est encore par rapport à lui qu'on déterminera les possibilités. Une vision plus stratégique de la planification urbaine ne suppose-t-elle pas d'avantage d'adaptations ? L'arithmétique du ZAN a parfois tendance en tout cas à décourager certaines collectivités locales d'entreprendre des projets qui

iraient dans le sens de la densification mais qui dépassent légèrement des quotas alloués. Quant à l'espoir placé dans la territorialisation, il se heurte à une faible appropriation du dispositif par des élus parfois réticents à céder leurs hectares constructibles. Dès lors, le dispositif s'apparente à une correction à la marge des enveloppes de droits à construire, et l'on continue à penser la consommation d'espace au niveau local, alors que l'aménagement du territoire se veut de plus en plus intégrateur et interterritorial.

### ***Un phénomène difficile à mesurer à partir de données imparfaites***

La mesure de la consommation d'espace passée déterminant les droits à construire à venir, il est crucial de disposer des données pertinentes et harmonisées à l'échelle nationale. Or, à ce jour, aucune base de données ne permet d'apprécier à une échelle fine l'évolution de l'occupation du sol sur l'ensemble du territoire, mises à part les données cadastrales produites par la DGFIP<sup>1</sup>. Ce sont donc elles qui servent de support à la mesure de la consommation d'espace sur les dix dernières années, mais elles comportent plusieurs biais. D'abord, elles sont établies sur la base de déclarations fiscales remplies par les contribuables dans un objectif de prélèvement de l'impôt et non de suivi de l'occupation de sol. Par ailleurs, elles impliquent des retraitements considérables, parfois manuels, pour tenter d'harmoniser certains espaces tantôt considérés comme artificiels et tantôt comme naturels (terrains militaires, golfs, carrières...). Enfin, une partie du territoire, correspondant globalement au domaine public, n'est pas cadastrée et se retrouve donc absente de cette base de données ; pourtant, dans un contexte de rareté foncière, le domaine public est parfois mobilisé pour des opérations de construction, et la consommation d'espace conséquente n'est alors pas comptabilisée.

Ces imperfections peuvent conduire dans certains territoires à de véritables lacunes, ou au contraire à des surestimations importantes, dans la mesure de la consommation d'espace. Pour y remédier, l'État prévoit de mesurer l'artificialisation par l'occupation des sols à grande échelle (OCSGE), processus de production de données principalement issues de photographies aériennes déjà engagé et qui devrait aboutir fin 2025. Cette nouvelle source de données, précise, fiable, harmonisée et exhaustive, portera sur l'artificialisation nette, et devra donc être comparée à la mesure de la consommation d'espace basée sur les données foncières pour les années précédentes. Autres données, autres méthodes, mais le problème reste le même : comment mesurer si la consommation d'espace réduit effectivement de 50 % d'ici 2031 par rapport aux 10 dernières années ? Ces imperfections ont néanmoins le mérite d'ouvrir le débat et d'inciter les acteurs locaux à porter le regard sur la consommation de leur territoire.

### ***Une mesure à l'épreuve des usages***

La possibilité ouverte par la loi Climat et résilience d'utiliser des mesures de la consommation d'espace différentes de celle proposée par l'observatoire de l'artificialisation introduit une flexibilité dans l'application de la loi. Les communes peuvent avoir recours à leurs propres données et donc

---

<sup>1</sup> Direction Générale des Finances Publiques

majorer leur consommation d'espace passée afin d'augmenter leurs enveloppes de droits à construire. Libres à elles également d'omettre du compte certaines consommations projetées afin de ne mesurer que celles qui les maintiendraient dans une trajectoire de diminution de 50%. L'échec de la construction d'un indicateur commun s'est soldé par une redéfinition par la pratique de la notion de consommation d'espace, de plus en plus assimilée à la seule consommation d'espace en extension de l'enveloppe urbaine communale. Deuxièmement, alors que les communes ont jusqu'en 2028 pour se mettre en compatibilité avec le ZAN, elles sont amenées à réduire leur consommation décennale de 50% par rapport aux dix dernières années. Il en résulte que durant sept des dix années, rien ne les contraint à consommer moins, si ce n'est les incitations des services de l'Etat à « anticiper sur le ZAN ». Aucun régime de sanctions n'a été prévu pour les communes qui s'avéreraient en situation de dépassement en 2028, et dès 2021, certaines communes prévoyaient de « manger tout le gâteau tout de suite », quitte à dépasser. Toutes ces manœuvres interviennent alors que le stock de droits à construire demeure calculé à partir d'une méthode qui n'est pas celle mobilisée pour quantifier la consommation future. Il en résulte par exemple qu'une commune qui aurait installé une centrale photovoltaïque au cours de la décennie précédente peut capitaliser sur ces droits acquis alors que le photovoltaïque ne constitue pas une consommation d'espace pour la décennie actuelle. Ces pratiques de planification ouvrent la possibilité de réduire la consommation d'espace de 50% d'ici 2031 alors que l'artificialisation poursuit la dynamique légèrement baissière observée au cours de la décennie précédente. Le maquillage des chiffres érigé en dogme de la planification urbaine peut sembler signer l'échec du dispositif mais on peut aussi considérer que ces manipulations sont une condition nécessaire à l'application de la politique. Le retard pris par la territorialisation – et donc par l'application de la surface minimale de développement – a privé de nombreuses communes de droits à construire. En attendant 2028, elles planifient à partir d'une base 50% qu'elles accroissent par les techniques précitées. Dans certains contextes (communes rurales privées de droits à construire, communes périurbaines connaissant un fort développement résidentiel, métropoles) une application à la lettre de la réduction de 50% conduirait à l'abandon de très nombreux projets, de sorte que les prévisions de consommation sont deux à trois fois plus fortes que la consommation passée. L'hétérogénéité de la mesure, la contestation des chiffres, la production d'indicateurs alternatifs ouvrent finalement l'espace nécessaire à l'application de la loi, mais une reconstruction du taux de réduction atteint en 2031 sera probablement nécessaire. L'évaluation de cette première phase du ZAN sera d'autant plus délicate que la méthode de mesure du phénomène changera considérablement à cette date.