



Consommation d'espaces et documents d'urbanisme

Etude des documents et du zonage

RAPPORT D'ETUDE

Novembre 2023

Le Cerema est un établissement public sous la tutelle du ministère de la Transition écologique, présent partout en métropole et dans les Outre-mer grâce à ses 26 implantations et ses 2 400 agents. Détenteur d'une expertise nationale mutualisée, le Cerema accompagne l'État et les collectivités territoriales pour la transition écologique, l'adaptation au changement climatique et la cohésion des territoires par l'élaboration coopérative, le déploiement et l'évaluation de politiques publiques d'aménagement et de transport.

Doté d'un fort potentiel d'innovation et de recherche incarné notamment par son institut Carnot Clim'adapt, le Cerema agit dans 6 domaines d'activités : Expertise & ingénierie territoriale, Bâtiment, Mobilités, Infrastructures de transport, Environnement & Risques, Mer & Littoral.

Site web : www.cerema.fr

Consommation d'espaces et documents d'urbanisme

Etude des documents et du zonage

Commanditaire : DGALN

Auteur :

Responsable du rapport

Martin Bocquet – Cerema Hauts-de-France
Tél. : +33(0)3 20 49 62 71
Courrier : martin.bocquet@cerema.fr
Cerema Hauts-de-France / 44ter rue Jean Bart - CS 20275 - 59019 LILLE CEDEX

Crédit photo de couverture : Hugues-Marie Duclos

Historique des versions du document

Version	Date	Commentaire
V1	31 août 2023	
V2	14 novembre 2023	
V3	1 ^{er} décembre 2023	
V4	30 janvier 2024	

Nom	Service	Rôle	Date	Visa
Bocquet Martin	Cerema Hauts-de-France	Auteur principal		
		Contributeur		
		Contributeur		
Dupré Olivier	Cerema Hauts-de-France	Relecteur	09/11/2023	
Lory Pascal	DGALN	Relecteur	20/11/2023	
Emilie Bonnet-Deriviere	DGALN/QV3	Relecteur	20/11/2023	
Jean-Victor Michel	DGALN/QV3	Relecteur	20/11/2023	

Résumé de l'étude

Ce rapport étudie les liens entre les données de consommation d'espaces disponibles du portail national de l'artificialisation et :

- ▶ D'une part l'existence et le type de documents de planification approuvés
- ▶ Le zonage correspondant dans les PLU-PLUi et cartes communales le cas échéant
- ▶ Le potentiel de construction dans les zones AU

Au niveau national, 25 423 communes sont couvertes par un document d'urbanisme. Les communes au RNU (sans document d'urbanisme) concentrent 9,1 % de la consommation d'espaces, contre 58 % pour le PLU, 24,7 % pour les PLUi (dont sectoriels) et 7,3 % pour les cartes communales. La garantie communale de 1 hectare, votée en juillet 2023, s'appliquera au moins à 30 976 communes (communes couvertes par un document d'urbanisme approuvé ou prescrit avant le 22 août 2026).

Si l'on croise le zonage des PLU(i) avec le lieu de la consommation d'espaces, on observe que 49,9 % de la consommation d'espaces est située dans les zones U, 37,5 % dans les zones A et N, et 12,9 % dans les zones AU. Cette part élevée de consommation d'espaces dans les zones A et N interroge sur le caractère protecteur du règlement sur ces zones.

Si l'on regarde le zonage actuel, 145 000 ha sont disponibles dans les zones AU de 12 051 communes (communes couvertes par un PLU(i) versé sur le géoportail de l'urbanisme). En considérant que toute la consommation d'espaces se ferait dans les zones AU, cela représente un potentiel égal à 10,3 ans de la consommation d'espaces actuelle.

5 à 10 mots clés à retenir de l'étude

Consommation d'espaces	Artificialisation
Planification	Document d'urbanisme
Foncier	Fichiers fonciers

Statut de communication de l'étude

Les études réalisées par le Cerema sur sa subvention pour charge de service public sont par défaut indexées et accessibles sur le portail documentaire du Cerema. Toutefois, certaines études à caractère spécifique peuvent être en accès restreint ou confidentiel. Il est demandé de préciser ci-dessous le statut de communication de l'étude.

- Accès libre : document accessible au public sur internet
- Accès restreint : document accessible uniquement aux agents du Cerema
- Accès confidentiel : document non accessible

Cette étude est capitalisée sur la plateforme documentaire [CeremaDoc](https://doc.cerema.fr/depot-rapport.aspx), via le dépôt de document : <https://doc.cerema.fr/depot-rapport.aspx>

Synthèse

Contexte

La consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers a de nombreuses conséquences négatives, que ce soit au niveau écologique (érosion de la biodiversité, aggravation du risque de ruissellement, limitation du stockage carbone) ou au niveau socioéconomique (coûts des équipements publics, augmentation des temps de déplacement et de la facture énergétique des ménages, dévitalisation des territoires en déprise, diminution du potentiel de production agricole etc.).

La France s'est donc fixée, dans le cadre de la loi « Climat et résilience » adoptée en 2021¹, l'objectif d'atteindre le « zéro artificialisation nette des sols » en 2050, avec un objectif intermédiaire de réduction de moitié de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) dans les dix prochaines années (2021-2031) par rapport à la décennie précédente (2011-2021). Cet objectif de réduction est porté principalement par les documents de planification, qu'ils soient présents à un niveau régional, du SCOT, ou local.

Objectif du rapport

L'objectif de ce rapport est à la fois :

- ▶ D'analyser les grandes tendances de la consommation d'espaces en lien avec la présence ou non de documents d'urbanisme sur le territoire, que ce soit à un niveau local (PLUi, cartes communales...), ou à un niveau supra (SCOT).
- ▶ D'analyser les liens entre cette même consommation d'espace et les zonages (principalement U, AU, N et A) des documents d'urbanisme locaux.
- ▶ De mesurer le potentiel d'urbanisation actuellement disponible dans les zones AU au regard du rythme de consommation d'espace observé.

Principaux enseignements du rapport

Le rapport met en évidence les points-clés suivants :

- ▶ Au niveau national, 25 423 communes sont couvertes par un document d'urbanisme. Les communes au RNU (sans document d'urbanisme) concentrent 9,1 % de la consommation d'espaces, contre 58 % pour le PLU, 24,7 % pour les PLUi (dont sectoriels) et 7,3 % pour les cartes communales.
- ▶ Dans l'ensemble, la consommation d'espaces reste assez forte dans les communes RNU, dont le développement est théoriquement encadré : ces communes concentrent 9% de la consommation d'espace alors qu'elles ne contribuent qu'à hauteur de 3% à la hausse du nombre de ménages. Un constat similaire peut être fait sur les communes couvertes par une carte communale (2,4% de la croissance des ménages pour 7,3 % de la consommation d'espaces).
- ▶ La garantie communale de 1 hectare, votée en juillet 2023, s'appliquera au moins à 30 976 communes. Elle représente environ 25% de l'objectif national de consommation sur la période 2021-2031, et 28% si on exclut les 12 500 ha réservés à des projets d'envergure nationale ou européenne.
- ▶ Les analyses menées ne permettent pas de conclure sur l'impact positif ou négatif de l'adoption d'un document d'urbanisme ou de sa révision sur le rythme de consommation d'espace. D'autres

¹ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

analyses, tenant compte du contexte socio-démographiques des communes, permettront de comparer les éléments toutes choses égales par ailleurs.

- ▶ La durée moyenne de l'élaboration d'un document d'urbanisme est comprise entre 4 et 5 ans. A ce rythme, un document prescrit en 2023 sera en moyenne approuvé en 2028, avec des projets compatibles qui ne seront commercialisés qu'après 2030. Aussi, un document d'urbanisme dont l'élaboration serait lancée aujourd'hui aurait donc à se fixer comme objectif le respect du ZAN tel qu'il est défini par la loi Climat Résilience à compter de 2031².
- ▶ Si l'on croise le zonage des PLU(i) avec le lieu de la consommation d'espaces, on observe que 49,9 % de la consommation d'espaces est située dans les zones U, 37,5 % dans les zones A et N, et 12,9 % dans les zones AU. Si la méthode employée a tendance à sur-estimer la consommation dans les zones N et A et si cette consommation peut inclure des équipements ou des infrastructures, il n'en demeure pas moins que cette part élevée de consommation d'espaces dans les zones interroge sur le caractère protecteur de leur règlement.
- ▶ Si l'on regarde le zonage actuel des documents versés sur le Géoportail de l'Urbanisme, 145 000 ha sont disponibles dans les zones AU de 12 051 communes.

² Pour plus d'information, voir les fascicules de mise en œuvre du ZAN, fascicule 2 – « Planifier ». La page 34 traite notamment de la temporalité de mise en œuvre de la réforme.

Sommaire

1	la Consommation d'espaces selon le document d'urbanisme.	9
1.1	Données de cadrage sur les SCOT	9
1.2	Données de cadrage sur les documents d'urbanisme locaux	11
1.3	Consommation d'espaces selon la date d'approbation ou de prescription	12
1.3.1	Documents approuvés et documents en cours d'élaboration	12
1.3.2	Durée d'élaboration	13
1.3.3	Consommation avant et après approbation du document d'urbanisme	14
2	Consommation d'espaces selon le zonage.	15
2.1	Plusieurs cas de croisement entre les données	15
2.1.1	Exemple 1 : document d'urbanisme classique	15
2.1.2	Exemple 2 : construction dans des zones A et N	16
2.1.3	Exemples 3 et 4 : infrastructures	16
2.1.4	Exemple 5 : différences géométriques entre le Géoportail de l'urbanisme et le parcellaire 18	
2.2	Résultats	18
3	Quel potentiel dans les zones « AU » ?	20
3.1	Le potentiel de construction dans les zones AU	20
3.1.1	Principe du croisement	20
3.1.2	Résultats	21
3.1.3	Evolution selon l'année d'approbation du PLU	23
3.2	Comparaison avec la consommation d'espaces actuelle	23
4	Annexe : Méthodologie	25
4.1	Présentation des données	25
4.1.1	Utilisation des données de l'application SuDocUH	25
4.1.2	Utilisation du Géoportail de l'urbanisme	25
4.2	Croisement entre les données de consommation d'espaces et le GPU	26
4.3	Repérage des zones AU et potentialités foncières	26
5	Annexe : analyse de la consommation d'espaces avant et après approbation d'un document d'urbanisme	27
	Table des illustrations	29
	Illustrations	29

Contexte et objet de l'étude

En France comme en Europe, des objectifs convergents de réduction de l'artificialisation ont été intégrés dans les politiques publiques. Ainsi, l'Union Européenne a pour objectif de « *supprimer d'ici à 2050 toute augmentation nette de la surface de terres occupée* ». En parallèle, la France a publié le 4 juillet 2018 le Plan National Biodiversité, qui vise à atteindre le « Zéro artificialisation nette » (ZAN).

Ce plan contient, dans son action 7, l'engagement de « *[publier], tous les ans, un état des lieux de la consommation d'espaces et [mettre] à la disposition des territoires et des citoyens des données transparentes et comparables à toutes les échelles territoriales* ». Dans ce contexte, le ministère de la transition écologique a missionné le Cerema, l'IGN et l'INRAe pour produire ces données, qui ont été mises à disposition du public en juillet 2019 sur le portail national de l'artificialisation des sols (<https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/>).

La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (dite loi « Climat Résilience ») a fixé l'objectif d'atteindre le « zéro artificialisation nette des sols » en 2050, avec un objectif intermédiaire de réduction de moitié de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers sur la période 2021-2031 par rapport à la décennie précédente.

Pour atteindre cet objectif, le levier des documents d'urbanisme, qu'ils soient régionaux (SRADDET), territoriaux (SCOT) ou locaux (PLU(i) et cartes communales) est privilégié. A ce stade, il n'existe cependant pas d'analyses nationales faisant le lien entre les documents d'urbanisme et la consommation d'espaces.

L'objectif de ce rapport est à la fois :

- ▶ D'analyser les grandes tendances de la consommation d'espaces et de faire le lien avec la présence ou non de documents d'urbanisme sur le territoire, que ce soit à un niveau local (PLUi, cartes communales...), ou à un niveau supra (SCOT).
- ▶ De présenter des liens entre les zonages des documents d'urbanisme locaux, que ce soit à travers la consommation d'espaces effective ou via le potentiel actuellement disponible dans les zones AU.

Le présent rapport s'appuie, dans sa première partie, sur le rapport d'analyse nationale de la consommation d'espaces, disponible à l'adresse suivante : <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/analyse-donnees-consommation-espaces>.

Les analyses sont réalisées en croisant les données nationales de consommation d'espaces, l'outil de suivi des documents d'urbanisme « SuDocUH »³, et les données de zonage du Géoportail de l'urbanisme⁴. Les sources, ainsi que les limites associées, sont précisées dans l'annexe méthodologique.

³<https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/planification-nationale-des-documents-durbanisme-plu-cc-plui-cc-rnu-donnees-sudocuh-dernier-etat-des-lieux-annuel-au-31-decembre-2022/>

⁴ <https://www.geoportail-urbanisme.gouv.fr/>

1 LA CONSOMMATION D'ESPACES SELON LE DOCUMENT D'URBANISME.

Cette partie a pour objectif de comprendre le lien entre les dynamiques de consommation d'espaces et la présence ou non d'un document d'urbanisme sur un territoire. La première partie reprend des éléments issus du rapport d'analyse de la consommation d'espaces au niveau national⁵.

L'analyse est menée d'abord en prenant en compte l'existence ou non de documents, indépendamment de la date d'entrée en vigueur de ceux-ci. Dans un second temps, des analyses s'efforcent de mettre en relation le rythme de consommation d'espace avec la date d'approbation des documents, pour tenter de mettre en évidence un changement de trajectoire.

1.1 Données de cadrage sur les SCOT

A l'échelle nationale, au 1^{er} janvier 2023, les SCOTs, approuvés ou en élaboration, couvrent 75,6 % du territoire national, 90,3 % de la population, 90,6 % des ménages et 91,7 % des emplois.

Les territoires hors SCOT, souvent des zones rurales, correspondent à 10,4 % de la consommation d'espaces. La consommation est donc un peu plus importante sur les territoires de SCOT qu'en dehors, mais les SCOT couvrent par définition les territoires les plus dynamiques et les plus peuplés, par nature consommateurs d'espace.

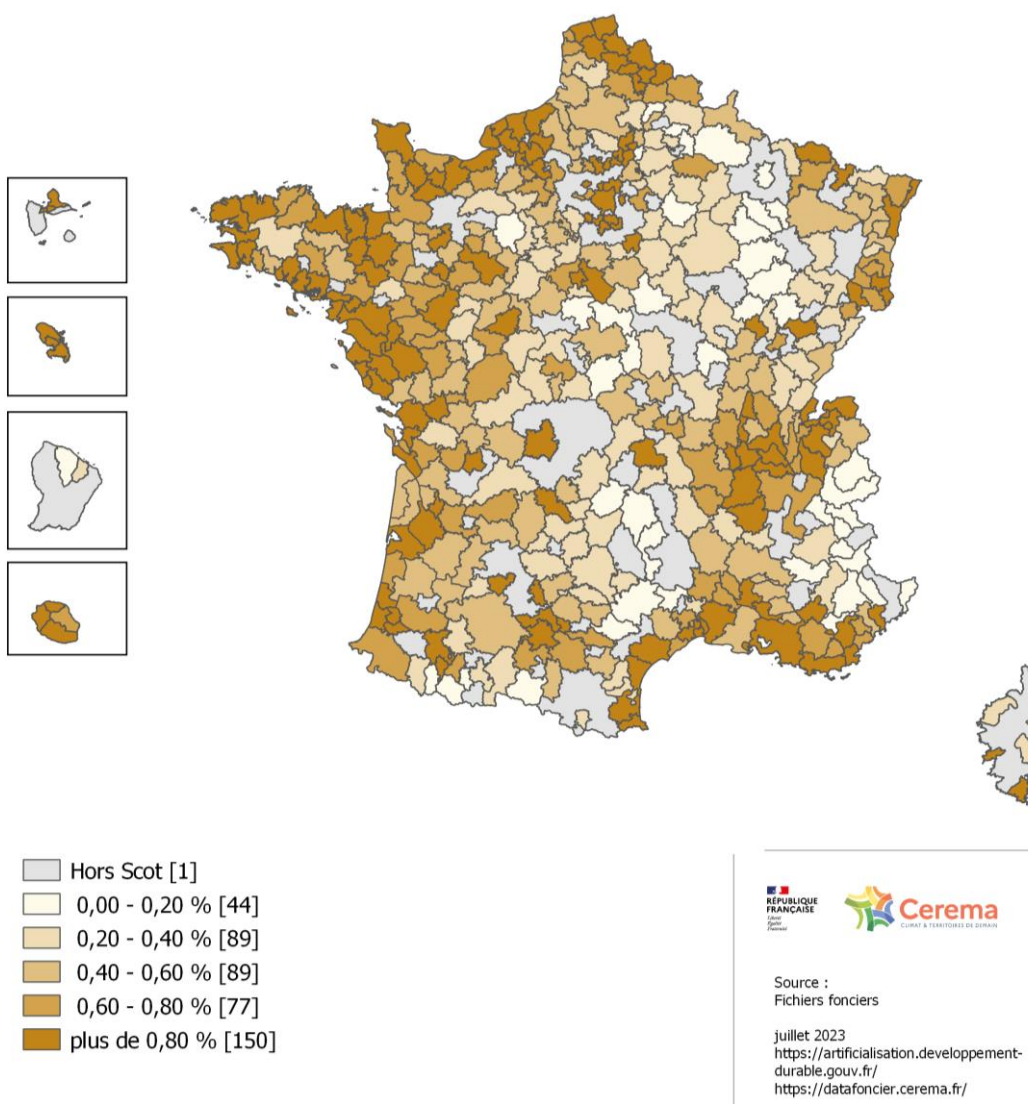
	Population 2019	Ménages 2019	Emploi 2019	Évolution population 2013-2019	Évolution ménages 2013-2019	Consommation d'espaces 2013-2019
Hors SCOT	9,7%	9,4%	8,3%	6,1%	7,9%	10,4%
Scot	90,3%	90,6%	91,7%	93,9%	92,1%	89,6%

Ainsi, la carte ci-dessous rappelle la répartition territoriale de la consommation d'espaces⁶.

⁵ Le rapport est disponible sur <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/analyse-donnees-consommation-espaces>

⁶ Cette carte est issue du rapport d'analyse nationale sur la consommation d'espaces.

Consommation normalisée d'espaces NAF* entre 2009 et 2022 à l'échelle des SCOTs



* Consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF) d'après les Fichiers fonciers 2009-2022 : cette consommation est calculée à partir des déclarations d'impôts de la taxe foncière. Une parcelle est donc consommée à partir du moment où une déclaration fiscale fait passer cette parcelle en espace artificialisé. Cette déclaration fait souvent suite à un autre acte administratif (permis de construire, d'aménager, etc.). Elle ne prend pas en compte les surfaces non cadastrées, ni la consommation d'espaces provoquée par les acteurs ne payant pas de taxe foncière (notamment collectivités). La consommation est calculée en faisant le différentiel des surfaces artificialisées entre chaque millésime des Fichiers fonciers. Des redressements à la main ont été effectués sur certaines communes. Les détails de la méthode et les chiffres bruts sont présents sur <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/> Pour des raisons de représentation, la Guyane apparaît 3 fois plus petite qu'elle ne l'est en réalité

Illustration 1 : consommation d'espaces selon les périmètres de SCOTs (en % de la surface du SCOT)

Pour rappel, la consommation d'espaces des SCOTs est très différente selon les types de territoires. Cette partie est donc essentiellement descriptive, et appelle d'autres développements plus analytiques, comparant les SCOTs toutes choses égales par ailleurs, notamment à partir d'analyses économétriques.

De plus, les contenus et portées prescriptives des SCOTs sont très différents selon les territoires, la génération de SCOT et la volonté politique locale. Or, il n'existe pas de base de données nationale structurée permettant de déterminer les prescriptions de ce SCOT. Dans ce contexte, les contours de SCOTs peuvent être étudiés statistiquement comme des territoires, mais il est plus difficile de déterminer la portée prescriptive du document.

Consommation d'espaces et documents d'urbanisme

Etude des documents et du zonage

Novembre 2023

1.2 Données de cadrage sur les documents d'urbanisme locaux

Au niveau national, au 1^{er} janvier 2023, 72,8% des communes (soient 25 423) sont couvertes par un document d'urbanisme⁷. Celles-ci se répartissent entre :

- ▶ Cartes communales (5 277 communes, 15,1 % du total)
- ▶ PLU communaux (12 421 communes, 35,6% du total)
- ▶ PLU intercommunaux (5122 communes 14,67 % du total)

A ces catégories s'ajoutent des PLUi sectoriels (2 569 communes, 7,4 % du total), et 34 POS⁸. Ces PLUi sectoriels sont des PLUi couvrant seulement une partie de l'intercommunalité. Il s'agit principalement de procédures réalisées dans un EPCI ayant fusionné par la suite. Ainsi, seules les communes de l'EPCI initial sont couvertes. Dans la suite de notre analyse, nous avons classé ces cas à part.

Répartition des ménages, de la population et de la consommation d'espaces par document d'urbanisme

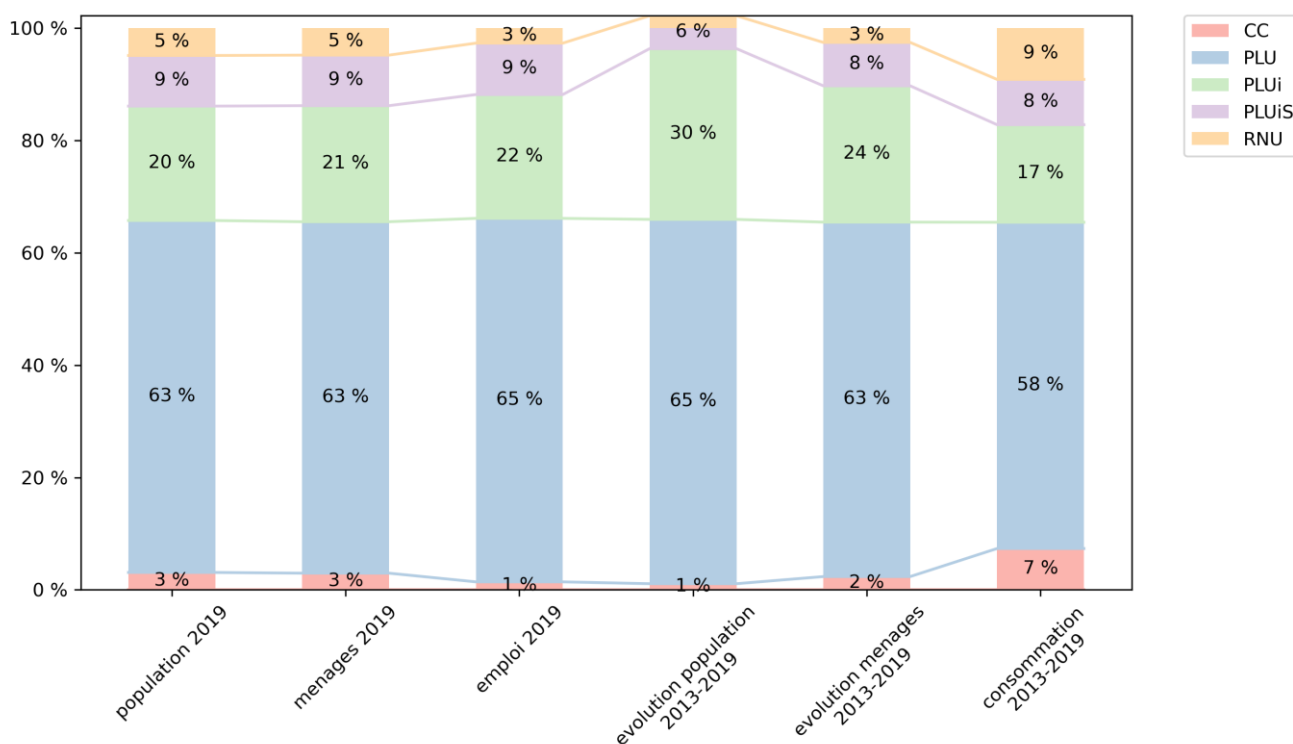


Illustration 2 : répartition de la population, ménage et emplois, ainsi que l'évolution des ménages et emplois en fonction du document d'urbanisme en vigueur.

Lecture : les communes dotées de PLU accueillent 58 % de la consommation d'espaces totale sur la période 2013-2019, représentent 39% des ménages français en 2019, et accueillent 38% des nouveaux ménages.

Remarque : les communes en RNU perdent de la population entre 2013 et 2019, ce qui aboutit à une barre totale supérieure à 100 %. Pour la même raison, l'évolution des emplois n'a pas été représentée. Pour des raisons de lisibilité, les POS, qui représentent 0,15 % de la consommation d'espaces nationale, n'ont pas été indiqués dans ce graphe.

⁷ Ces données sont issues de la source « SUDOCUH », présentée en annexe.

⁸ Les Plan d'Occupation des Sols ont été remplacés par les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) par la loi SRU de 2000. La loi ALUR de 2014 a prévu leur extinction : il ne reste donc que très peu de POS au niveau national.

Au niveau national, les communes au RNU (sans document d'urbanisme) concentrent 9,1 % de la consommation d'espaces, contre 58 % pour le PLU, 24,7 % pour les PLUi (dont sectoriels) et 7,3 % pour les cartes communales.

Dans l'ensemble, la consommation d'espaces reste assez forte dans les communes RNU, dont le développement est théoriquement encadré : ces communes concentrent 9% de la consommation d'espace alors qu'elles ne contribuent qu'à hauteur de 2,53% à la hausse du nombre de ménages. Un constat similaire peut être fait sur les communes couvertes par une carte communale (2,4% de la croissance des ménages pour 7,3 % de la consommation d'espaces).

A l'inverse, les PLU ont une contribution à la consommation d'espaces légèrement inférieure à leur contribution à la croissance en ménages et emplois. Il en est de même pour les PLUi, en notant que leur efficacité est en moyenne supérieure à celle des PLU.

Cette analyse ne doit cependant pas être surinterprétée. En effet, il y a une quinzaine d'année, les documents d'urbanisme étaient réservés aux communes urbaines. Ce n'est cependant plus le cas actuellement. Dans ce cadre, au sein de la catégorie des PLU, on constate une diversité de situations, que ce soit en termes de dynamiques, de géographie ou de contexte local. De plus, l'appellation de « PLU » reprend de nombreux documents réalisés à plusieurs années d'intervalles : ainsi, les PLU réalisés au début des années 2000 ne sont pas aussi protecteurs de la ressource foncière que ceux réalisés récemment. Cet écart temporel peut notamment expliquer la différence entre l'efficacité des PLUi, créés plus récemment, et celle des PLU.

1.3 Consommation d'espaces selon la date d'approbation ou de prescription

Depuis 2000, de nombreuses lois se sont succédées pour enrichir le contenu des documents d'urbanisme et leur permettre une politique foncière plus vertueuse. Dans ce contexte, il est important d'étudier la date d'élaboration et d'approbation du document d'urbanisme, ainsi que d'étudier le temps nécessaire à l'élaboration d'un tel document.

Il est à noter que nous ne traitons pas ici du cas des modifications, qui concernent des évolutions beaucoup moins importantes des documents d'urbanisme.

1.3.1 Documents approuvés et documents en cours d'élaboration

1.3.1.1 Etat des lieux des documents en cours

La production d'un document d'urbanisme passe par un certain nombre d'étapes obligatoires. En particulier :

- ▶ La date de prescription marque le début officiel de l'élaboration ou de la révision du document d'urbanisme. Le document est ainsi juridiquement en cours d'élaboration. Cependant, certains documents d'urbanisme prescrits peuvent ne pas être terminés.
- ▶ La date d'approbation, qui marque l'approbation officielle du document d'urbanisme. Il est à noter qu'il existe une autre date à laquelle le document est exécutoire. La différence entre ces deux dates est cependant minime (de l'ordre de 1 ou 2 mois). Dans notre étude, nous utiliserons la date à laquelle le document est exécutoire.

On peut donc distinguer les communes, selon leur documents actuels et futurs, selon 4 catégories :

- ▶ Les communes sans document d'urbanisme, sans élaboration en cours ;
- ▶ Les communes sans document d'urbanisme, mais avec une élaboration en cours ;
- ▶ Les communes avec document d'urbanisme, sans révision/élaboration en cours ;
- ▶ Les communes avec document d'urbanisme, avec révision/élaboration en cours.

1.3.1.2 Liens avec la consommation d'espace

Document présent ?	Document en élaboration ?	Nombre de communes concernées	% de la consommation d'espaces nationale 2009-2022	% de la surface du territoire national	% de la population concernée (2019)	% de l'évolution de la population 2013-2019	% de l'évolution des ménages 2013-2019
non	non	3941	2,5%	11,4%	1,2%	-1,0%	0,4%
oui	non	15273	50,4%	42,7%	49,7%	58,2%	53,8%
oui	oui	10150	40,4%	32,8%	45,4%	44,0%	43,6%
non	oui	5553	6,7%	13,1%	3,7%	-1,2%	2,2%

La consommation d'espaces est ainsi principalement présente dans les communes pour lesquelles un document d'urbanisme est présent. Cependant, c'est aussi dans ces communes que l'enjeu est le plus important : la croissance de population et de ménages est plus importante dans celles-ci (diminution dans les communes sans document d'urbanisme).

1.3.1.3 Effets sur l'application de la « garantie communale »

Au niveau national, la loi fixe un objectif maximum de consommation d'espaces, de **121 568 ha** à l'échelle nationale entre le 1^{er} janvier 2021 et le 1^{er} janvier 2031. Sur ce total, 12 500 ha sont réservés à des projets d'envergure nationale ou européenne. Dans ce cadre, 109 068 ha restent à répartir à un niveau local.

La « loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux. », a instauré le mécanisme de garantie dans son article 4. Ainsi, les communes couvertes par un document d'urbanisme, prescrit ou approuvé avant le 22 août 2026 ne peuvent voir, dans le cadre de la déclinaison territoriale des objectifs de modération de la consommation d'espaces, leur consommation d'espaces limitée à moins d'un hectare. Ainsi, au moins 30 976 communes sont concernées par ce dispositif, pour un nombre d'hectares légèrement supérieur⁹.

Au final, environ 75 000 ha devront être répartis à une échelle locale, soit 62 % de l'enveloppe initiale.

Il faut toutefois rappeler que cette garantie communale « constitue moins « un droit à consommer » qu'une possibilité offerte aux communes, dont elles peuvent se saisir ou pas. (...). Pour l'ensemble des communes, le bénéfice de la garantie communale n'exonère pas du respect des dispositions du code de l'urbanisme. »¹⁰.

1.3.2 Durée d'élaboration

La durée moyenne de l'élaboration d'un document d'urbanisme est de 4 ans et 227 jours. Il est à noter que :

⁹ Les communes nouvelles créées après le 1^{er} janvier 2011 peuvent majorer le total de 0,5 ha pour chaque commune dans la limite de 2 ha. De plus, il y a possibilité, pour les communes, de mutualiser ces zones à une échelle intercommunale.

¹⁰ Extrait du fascicule 2 de mise en œuvre du ZAN, publiés par le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires. Les fascicules sont disponibles ici : <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/fascicules-zan>

- ▶ 608 communes ont des élaborations dépassant 10 ans. Une partie de ces projets pourraient être considérés comme abandonnés.
- ▶ 310 communes ont des durées d'élaboration ou de révision inférieures à 1 an. Ces durées très courtes s'expliquent souvent par des particularités locales (document dont la délibération de prescription a été annulée en cours d'élaboration et reprise par la suite, document abandonné puis repris sur la base de la même prescription...).

En dehors de ces cas particuliers, cela nous rappelle qu'il existe une durée importante entre la décision d'élaboration / révision d'un document d'urbanisme et son application juridique. En d'autres termes, pour appliquer une division par deux de la consommation d'espaces à l'horizon 2031, il est nécessaire de réviser rapidement les documents d'urbanisme locaux pour assurer une opérationnalité dans les projets. En particulier, les documents prescrits en 2023 seront sans doute approuvés en 2028, avec des projets compatibles qui ne seront commercialisés qu'après 2031.

Un document d'urbanisme dont l'élaboration serait lancée aujourd'hui aurait donc à se fixer comme objectif le respect du ZAN tel qu'il est défini par la loi Climat Résilience à compter de 2031. Sur un tel territoire, de manière corollaire, le respect des objectifs de diminution du rythme de consommation d'espace ne pourra reposer sur la planification mais devra mobiliser d'autres leviers.

1.3.3 Consommation avant et après approbation du document d'urbanisme.

Des débats existent sur la capacité de modération de la consommation d'espaces des documents d'urbanisme. Deux points de vue existent :

- ▶ Les documents d'urbanisme sont un outil permettant de modérer la consommation d'espaces. En particulier, les outils disponibles ainsi que le durcissement des lois depuis les années 2000 entraînent des documents d'urbanisme plus efficaces.
- ▶ Les documents d'urbanismes créent parfois des effets d'opportunité pour certaines communes : le passage du RNU vers un PLU(i) peut ainsi permettre à certaines communes d'ouvrir largement à l'urbanisation, et donc provoquer une consommation d'espaces qui n'aurait pas eu lieu sans ce document.

A ce stade, avant toute analyse, il est important de rappeler que les communes au RNU correspondent à une part non négligeable de la consommation d'espaces. A ce titre, le RNU n'est pas forcément garant d'une moindre consommation.

Une manière d'étudier le phénomène est de regarder les trajectoires de consommation d'espaces avant et après la date d'approbation/révision. Cette analyse nécessite de disposer des données de consommation d'espaces 3 années avant et après l'entrée en vigueur du document, et sera donc limitée aux documents adoptés entre 2013 et 2019.

Les analyses, complexes, sont présentées en annexe. Au niveau national, on constate une faible action des documents d'urbanisme sur la modération de la consommation d'espaces par rapport à des communes n'ayant pas révisé ou élaboré leur document d'urbanisme.

Cette conclusion devra cependant être confirmée par d'autres analyses. En effet, les communes ayant révisé ou élaboré récemment leur document sont souvent des communes plus dynamiques, avec plus d'ingénierie, et donc non représentatives des autres communes françaises. Cependant, nous n'avons pas fait la différence entre ces paramètres.

Cet aspect légèrement modérateur des documents d'urbanisme est donc plutôt une base de travail pour des recherches ultérieures. En particulier, des méthodes économétriques pourraient permettre de comparer les communes toutes choses égales par ailleurs.

2 CONSOMMATION D'ESPACES SELON LE ZONAGE.

Cette section présente un croisement entre le zonage affiché par le PLU, issu du géoportail de l'urbanisme, et la consommation effective d'espaces. Ce croisement comprend cependant quelques limites, indiquées dans l'annexe méthodologique.

Si elle est majoritairement située dans les zonages constructibles (zones U et AU des PLU(i), zones constructibles de la carte communale), une partie de celle-ci échappe à ces restrictions.

En effet, par nature, les zones A et N des PLU(i) permettent certaines constructions (constructions liées à l'exploitation agricole notamment), ainsi que les extensions des constructions existantes. De plus, certains règlements peuvent permettre de construire certains types de bâtiments et d'équipements dans des zones A et N. A titre d'illustration, les éoliennes et les aires d'accueil des gens du voyage peuvent être autorisées en zone A et N.

Il est à noter, enfin, que l'on compare la consommation d'espaces d'une année N avec un zonage de PLU de l'année 2022. Ainsi, il est possible que certains équipements aient été réalisés dans une zone U, puis celle-ci partiellement déclassée en zone N. Dans ce cadre, la consommation aura été assignée en zone « N » alors que le règlement de l'époque était celui d'une zone « U ».

La consommation d'espaces est assignée au prorata des surfaces géométriques intersectées.

2.1 Plusieurs cas de croisement entre les données

En premier lieu, nous présenterons plusieurs exemples de croisement entre les données. Dans la présentation, les parcelles consommées sont indiquées en noir hachuré, et les types de zones réglementaires du PLU en aplats de couleur.

Le choix est de présenter certains cas contre-intuitifs, qui permettront de mieux comprendre les résultats du 2.2. Il s'agit ainsi principalement de consommation d'espace observée dans des zones A et N.

2.1.1 Exemple 1 : document d'urbanisme classique

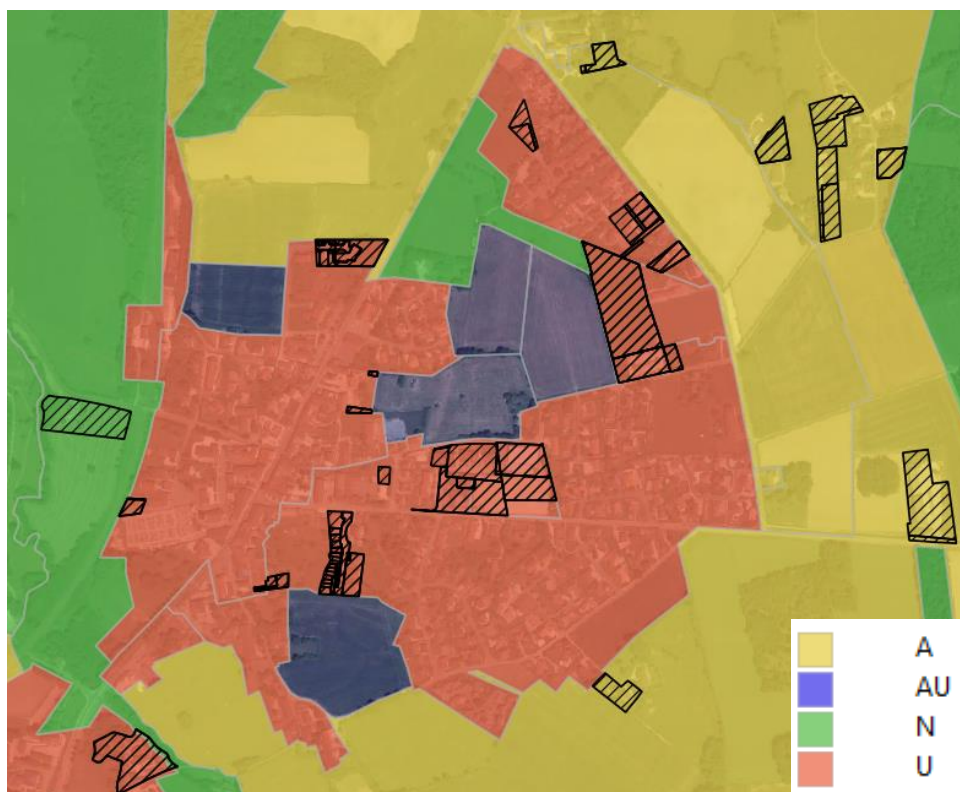


Illustration 3 : localisation des parcelles consommées par rapport au zonage de PLU

On constate, dans cette commune, plusieurs zones de consommation d'espaces. En premier lieu, 4 projets en zone U correspondent à des opérations d'ensemble de quelques logements, ainsi qu'un équipement municipal. La zone A en haut à droite de la carte correspond à une zone approuvée en 2016. Cependant, plusieurs constructions ont eu lieu en 2015, soit avant l'approbation du PLU.

A droite de la carte, une construction liée à l'activité agricole apparaît, en zone A, sur un total d'environ 4500 m². A gauche de la carte, en zone N, est présente une station d'épuration, dont un local semble avoir été rénové en 2018.

2.1.2 Exemple 2 : construction dans des zones A et N

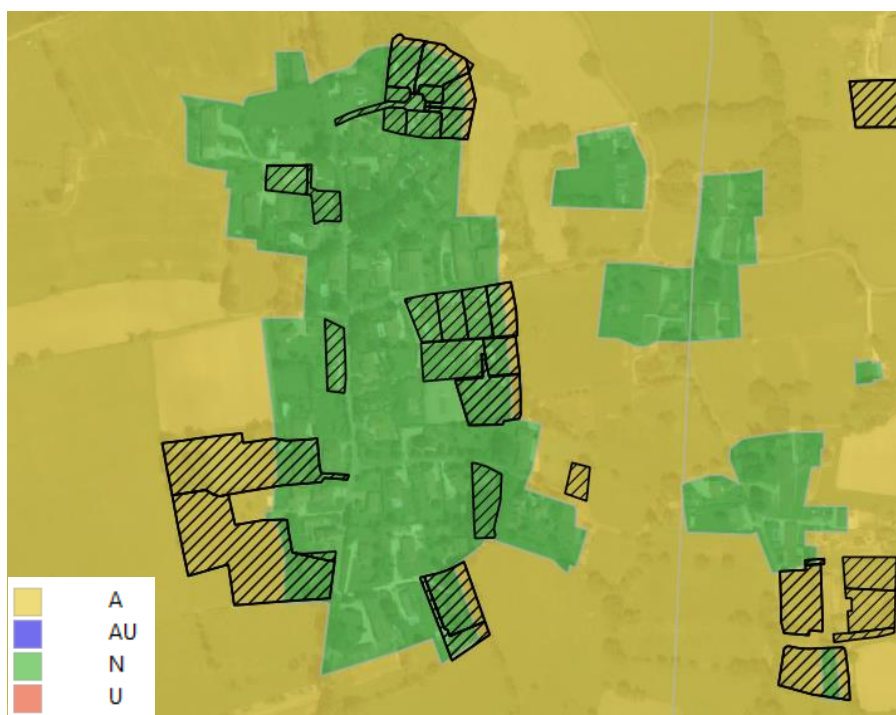


Illustration 4 : consommation d'espaces dans des zones A et U du PLU

La zone « N » (en vert) est une zone naturelle d'une surface de 15,5 ha, nommée « zone naturelle, secteur d'accueil limité » dans le règlement. Il s'agit d'une réglementation liée à des « STECAL » (secteurs de taille et capacité d'accueil limitées). Ces zones peuvent accueillir des constructions nouvelles à usage d'habitation, ce qui explique la construction importante dans ce secteur.

Les constructions en bas à droite correspondent à des constructions nouvelles liées à l'activité agricole (habitation, gîte...).

2.1.3 Exemples 3 et 4 : infrastructures

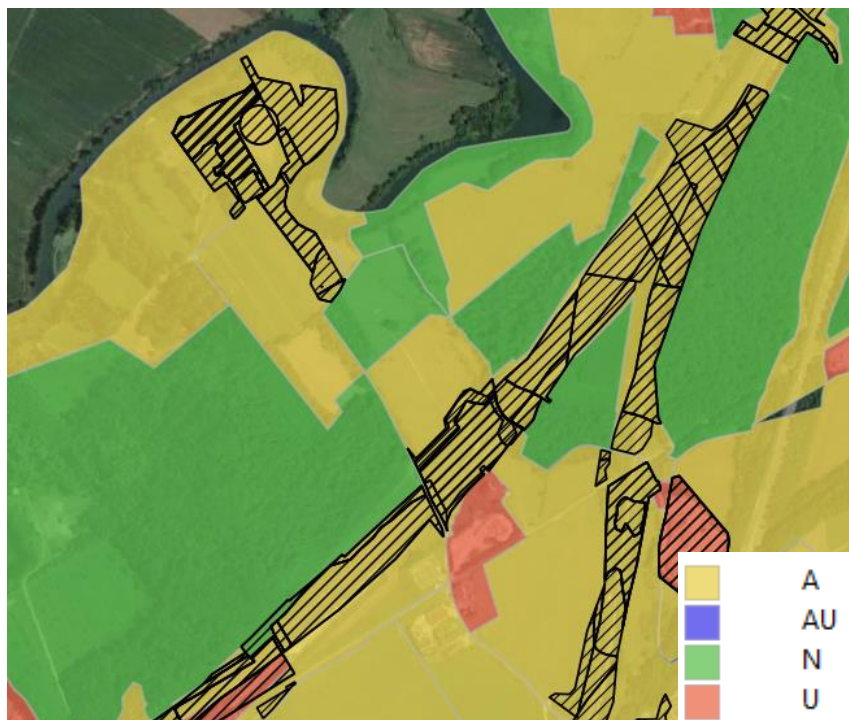


Illustration 5 : consommation d'espaces pour des infrastructures (ferroviaire)

Dans cet exemple, on observe la création d'une LGV en zone A. Cette LGV est accompagnée d'ouvrages, et notamment le bassin de rétention au Nord-Ouest.



Illustration 6 : consommation d'espaces pour des infrastructures (travaux routiers)

En parallèle, les travaux d'élargissement de la nationale ont aussi lieu en zone A. Ces aménagements ont nécessité la restructuration du giratoire et le changement de destination de plusieurs éléments, symbolisés par les « languettes ». A droite, un local commercial de vente de produits fermier s'est installé en zone A.

2.1.4 Exemple 5 : différences géométriques entre le Géoportail de l'urbanisme et le parcellaire



Illustration 7 : limite du traitement

Cet exemple présente une des limites de la méthodologie utilisée. Une consommation d'espaces a lieu dans la zone U. Cependant, sa localisation approximative la place à cheval entre la zone U et la zone A, alors que l'aménagement effectif est entièrement en zone U. Il s'agit ici d'un cas pour lequel la consommation d'espaces en zone A sera surévaluée.

2.2 Résultats

Il est possible de localiser 61,6 % de la consommation d'espaces nationale au sein des zones des documents d'urbanisme disponibles en version numérisée. Ce chiffre est lié à la fois à la présence de RNU (pas de documents d'urbanisme) et aux documents non versés sur le géoportail de l'urbanisme.

Les résultats obtenus sont les suivants :

Type de zone	Consommation d'espaces 2009-2021 (en ha)	Surface urbanisée 2009-2021 (en % du total)	Dont habitat	Dont activité	Dont mixte	Dont inconnu
A	43 400	21,1%	33 451	5 783	641	3 525
AU	26 410	12,9%	16 501	8 550	478	882
N	33 680	16,4%	19 832	10 053	540	3 255
U	101 893	49,6%	65 615	32 772	1 859	1 647
Total	205 384	100 %	135 398	57 157	3 519	9 309

Au total, 49,9 % de la consommation d'espaces est située dans les zones U, 37,5 % dans les zones A et N, et 12,9 % dans les zones AU. Ces données appellent plusieurs explications.

En premier lieu, les délimitations entre zones U et AU peuvent être poreuses : un aménagement réalisé en zone AU peut repasser en zone U dans la version suivante du PLU(i). De même, certains lotissements sont réalisés sur une zone U, la collectivité possédant la maîtrise foncière du terrain, ou prescrivant des OAP pour permettre un aménagement d'ensemble. Certaines zones d'activités, déjà aménagées mais se remplissant progressivement, sont situées en zone U.

La part très importante de la consommation d'espaces dans les zones A et N, pourtant théoriquement protégées, interroge. Plusieurs explications peuvent être apportées :

- ▶ Les zones A et N permettent par nature de nombreux aménagements. Il peut s'agir d'aménagements en rapport avec la vocation de la zone (mise en valeur du patrimoine naturel pour les zones N et constructions liées à l'activité agricole dans les zones A). En particulier, des parkings d'accès à des zones naturelles, des gîtes ou des habitations à destination d'agriculteurs peuvent apparaître en zone A. Des changements d'usages et des extensions peuvent être aussi permises.
- ▶ Les infrastructures peuvent être construites en zone A et N. Il est à noter que le calcul se base sur les données 2009-2021, et incluent aussi les carrières.
- ▶ Les règlements des zones A et N peuvent être adaptés pour permettre d'autres types d'équipements, qu'il s'agisse d'équipements de production électrique (notamment éoliennes et panneaux photovoltaïques), ou d'équipements collectifs (transformateurs électriques, bassins de rétention, stations de traitement des eaux, aire d'accueil des gens du voyage...)
- ▶ Il existe des règlements de zones A et N très permissifs permettant de nouvelles constructions.
- ▶ Certains PLU(i) créent des micro-zones séparant le bâtiment (maison classée en zone U) et le jardin (classé en N). Dans ce cadre, la consommation d'espaces, qui compte le jardin, comptera partiellement en zone N.
- ▶ La localisation de la consommation d'espaces peut être approximative. Ainsi, il est possible qu'une grande parcelle comprenne à la fois une zone U destinée à accueillir une maison et une grande zone agricole. Dans ce cadre, nous compterons en zone agricole une consommation normalement située en zone U.
- ▶ Certaines rectifications fiscales touchent des bâtiments agricoles, comptant ainsi en consommation d'espaces, de manière indue, certaines activités existantes.

Ces éléments d'explication ne sont pas exhaustifs et méritent d'être observés à une maille fine. De même, la méthodologie devra être affinée pour mieux prendre en compte certains cas particuliers. Les grands équilibres resteront cependant les mêmes, à savoir une part significative de construction dans les zones A et N.

Les efforts de lutte contre la consommation d'espaces se sont souvent focalisés sur l'habitat et l'activité. Il est cependant nécessaire de rappeler qu'une part importante de la consommation est liée à des équipements collectifs, souvent situés en dehors de la zone U, et qui ne nécessitent parfois pas d'autorisations d'urbanisme.

3 QUEL POTENTIEL DANS LES ZONES « AU » ?

Une fois les dynamiques observées, il est important de calculer le potentiel encore disponible dans les documents d'urbanisme. Pour des raisons méthodologiques, (difficulté d'évaluer le potentiel réel dans les zones U), cette étude se focalise sur les zones AU, c'est-à-dire les zones nécessitant un aménagement global en extension urbaine (lotissement, zones d'activités...).

3.1 Le potentiel de construction dans les zones AU

3.1.1 Principe du croisement

Cette section croise les zonages des documents d'urbanisme avec les Fichiers fonciers (cf. annexe méthodologique). La question est ici de savoir quelle est la surface de zones AU actuellement libres de toute construction. Seront donc exclues les zones AU en attente de démolition (opération d'aménagement d'ensemble de démolition / reconstruction) et les zones AU déjà urbanisées.

La France hors DROM compte 62 209 zones AU. Par un croisement avec les Fichiers fonciers, il est possible d'observer si ces zones sont ou non bâties actuellement. Ce croisement se fait par des méthodes géomatiques. On compte ainsi 3 types de zones :

- ▶ Les zones AU non bâties, sur lesquelles on ne constate aucun bâtiment construit. Ces zones peuvent être en cours d'aménagement, mais aucun bâtiment n'a été achevé.
- ▶ Les zones AU faiblement bâties. Cette catégorie regroupe toutes les zones sur lesquelles subsiste un doute : il peut s'agir d'erreurs de croisements, de zones AU en cours d'aménagement, ou de zones AU bâties avec un faible nombre de grands bâtiments. Cette classification mériterait donc d'être affinée (cf. méthodologie).
- ▶ Les zones AU bâties, sur lesquelles au moins deux locaux sont achevés, ou dont la densité est supérieure à 2 locaux par hectare.



Illustration 8 : Exemple de zones AU, bâties ou non, dans une commune (PLU approuvé en 2021).

3.1.2 Résultats

Au total, 145 000 ha sont disponibles dans les zones AU de 12 051 communes. Pour rappel, la loi climat et résilience fixe un objectif maximal de consommation d'espaces de 121 568 ha pour la période 2021-2031.

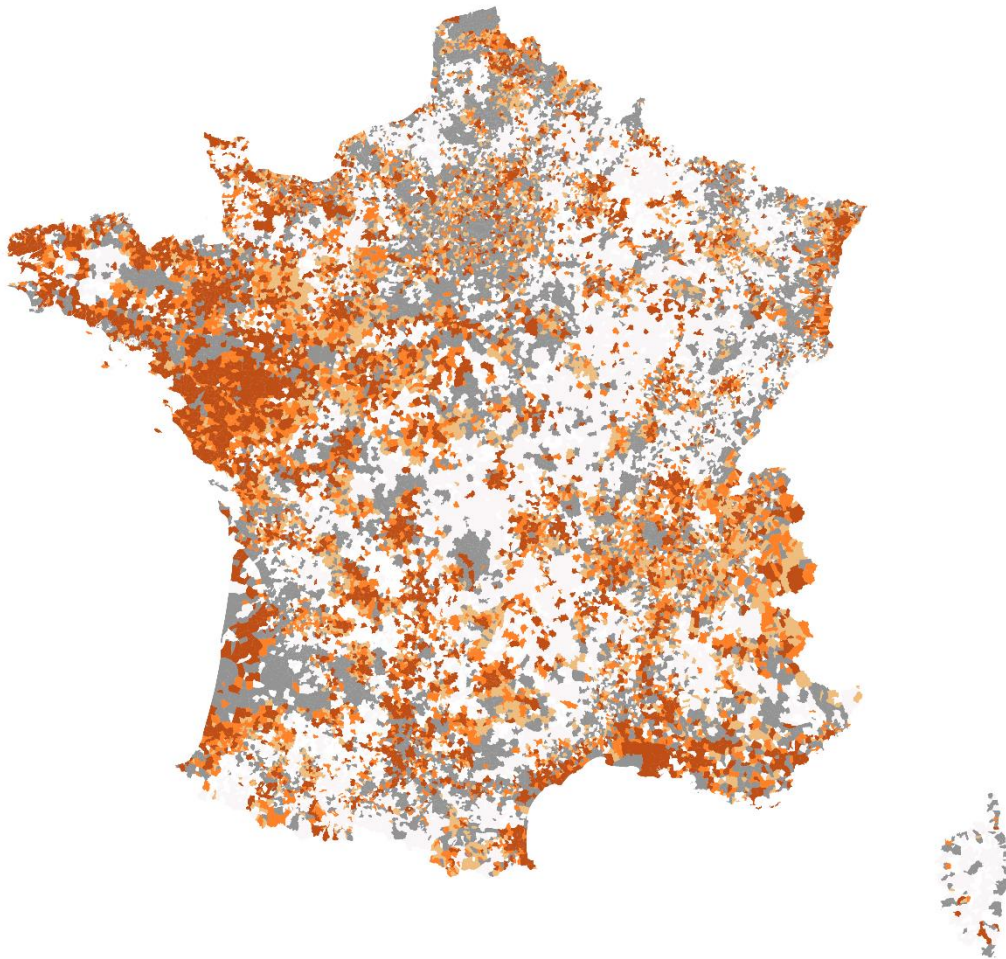
Type de zone	Nombre de zones concernées	Surface en ha
Zone non bâtie	45220	144976
Zone faiblement bâtie	9719	81501
Zone bâtie	7270	31142
Total	62209	257620

Les résultats appellent plusieurs remarques :

- ▶ Les seuils fixés sont relativement restrictifs : en d'autres termes, n'ont été classées en zones AU non-bâties que les zones pour lesquelles nous sommes certains de leur caractère non-bâti. Dans le doute, les zones ont été classées dans la catégorie supérieure. En d'autres termes, les chiffres présentés ici sont minorants.
- ▶ Les zones AU concernent, plus rarement, des équipements ou des aménagements : elles ont donc vocation à être urbanisées, mais n'auront pas de construction de locaux au sens des Fichiers fonciers. Ces cas sont toutefois minimes.
- ▶ Les données concernent 12 051 communes, hors DROM, possédant une zone AU. Ne sont donc pas concernées les communes au RNU, les communes en PLU(i) sans zones AU et les cartes communales. De même, l'étude n'a pas pu être réalisée sur les PLU(i) qui n'ont pas été versé au géoportail de l'urbanisme. Au total, ce sont donc 8163 communes qui n'ont pas de zones AU ou qui n'ont pas versé leur document en ligne.
- ▶ Les 12 051 communes considérées correspondent à 57 % de la consommation d'espaces nationale sur la période 2009-2022.
- ▶ Il est normal que les zones AU bâties soient si peu nombreuses : en effet, une fois aménagées, ces zones ont vocation à être classées en « U » lors de la prochaine révision du PLU(i).

Ces zones AU non bâties sont réparties de manière hétérogène sur le territoire. Ainsi, de nombreuses zones sont présentes dans l'ouest du territoire. Il faut toutefois rappeler que l'ouest a reversé de nombreux PLU(i) sur le Géoportail : il peut donc plutôt s'agir d'un biais lié au nombre de documents versés.

Surface totale disponible dans les zones AU non-bâties (en ha)



Etat de la commune ou surface disponible dans les zones AU non bâties

- RNU ou CC
- PLU non verse ou sans zone AU
- 3 ha ou moins
- entre 3 et 10 ha
- plus de 10 ha

REPUBLIQUE
FRANÇAISE

Cerema
CLIPAT & TERRITOIRES DE DROIT

Source :
Fichiers fonciers / Géoportail de
l'urbanisme

août 2023
<https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/>

Illustration 9 : Surface disponible dans les zones AU non bâties.

3.1.3 Evolution selon l'année d'approbation du PLU.

Le pourcentage de zones AU non bâtie est d'autant plus faible que la date d'approbation du document est récente. Il s'agit d'un résultat attendu : les zones AU se remplissent au cours de la vie du PLU(i) : les zones approuvées en 2005 ont mécaniquement plus de temps pour se remplir. A l'inverse, les documents approuvés récemment n'ont que peu de leur surface construite.

Il faut toutefois noter que ces zones AU reprennent aussi, dans les documents d'urbanisme, des zones AU bâties historiques, non encore remplies. C'est notamment le cas pour les zones d'activités, dont le remplissage peut prendre plusieurs décennies. A l'inverse, on constate que les documents avant 2008 disposent encore entre 35 et 50 % de leurs zones AU non bâties.

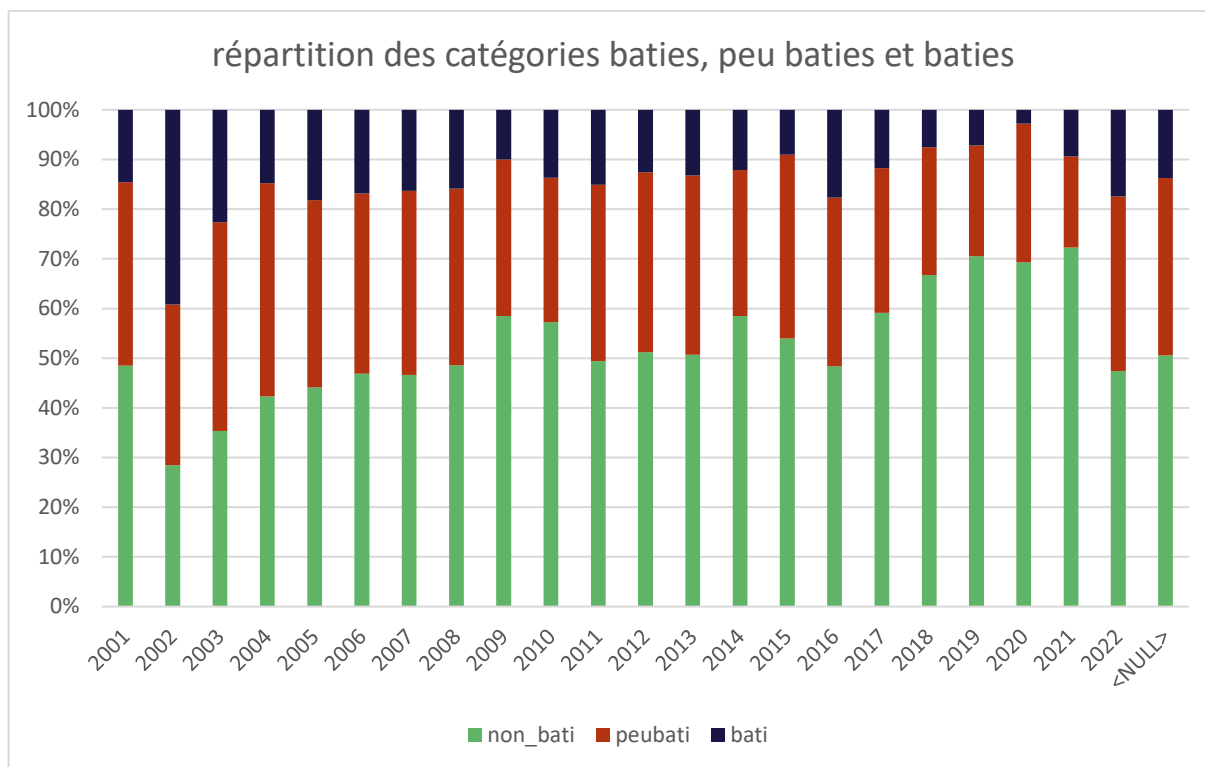


Illustration 10 : Part des zones AU bâties, peu bâties et non bâties en fonction de la date d'approbation du document d'urbanisme.

3.2 Comparaison avec la consommation d'espaces actuelle

Il est possible de comparer la consommation d'espaces des communes avec les zones AU ouvertes non bâties. A l'échelle nationale :

- ▶ 144 976 ha de zones AU sont non bâties.
- ▶ La consommation d'espaces annuelle sur ces communes est de 14 069 ha.

Les seules zones AU non bâties représentent donc l'équivalent de 10,3 années de consommation d'espaces, en considérant que toute la consommation d'espace se fait dans les seules zones AU, et en considérant qu'aucune réduction du rythme n'est réalisée.

Si l'on considère la répartition vue au chapitre précédent (les zones AU concernent 13% de la consommation d'espaces) et en comptant une réduction par deux du rythme de consommation d'espaces, les zones AU des communes observées permettent une consommation d'espaces pour les 160 prochaines années.

Ces emprises foncières sont très variables selon les départements. On constate ainsi des différences marquantes. De manière générale, les territoires les plus dynamiques possèdent les réserves les plus importantes. Il est à noter que même les territoires avec des « faibles » réserves disposent de surfaces leur permettant de construire de nombreuses années.

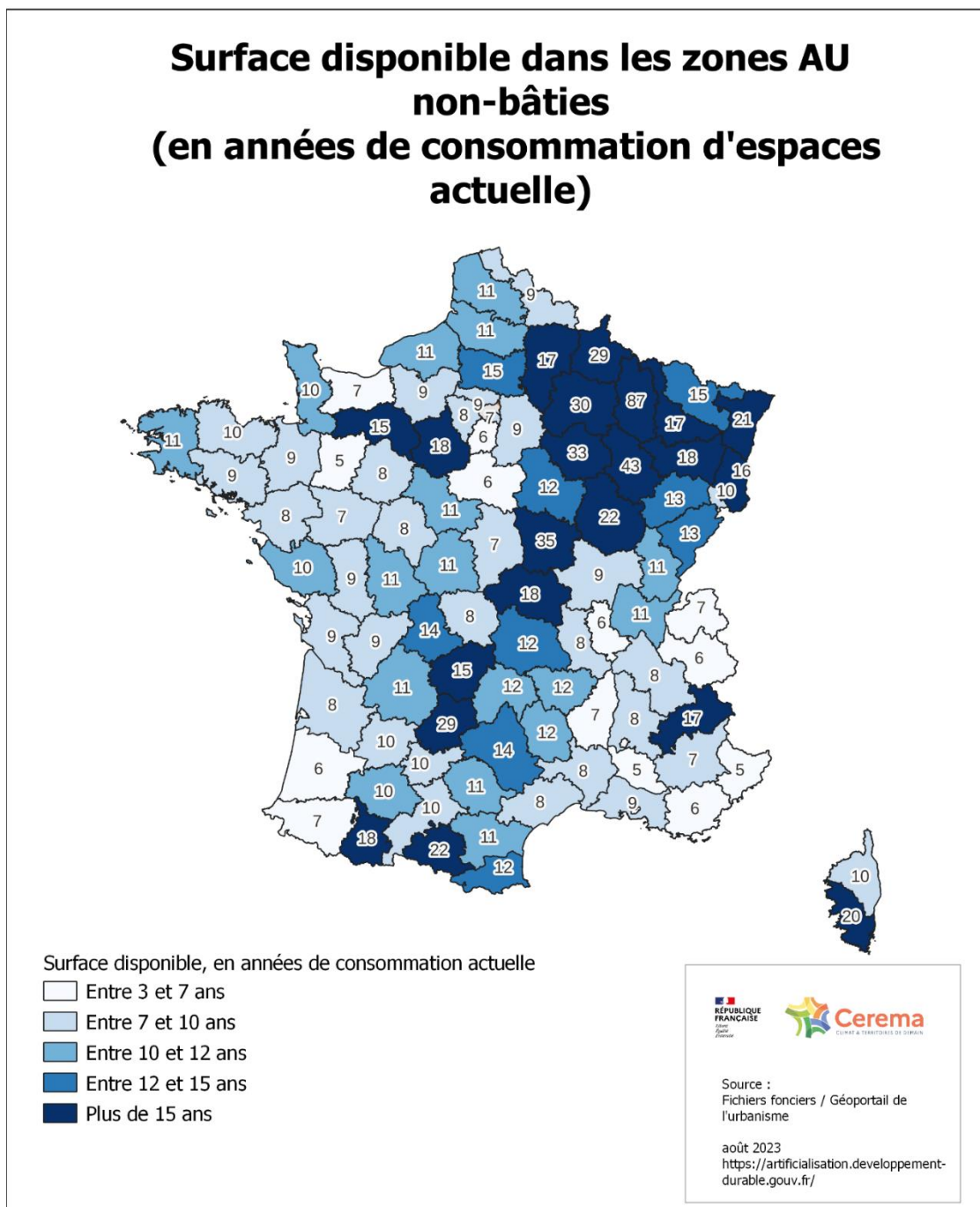


Illustration 11 : Surface disponible dans les zones AU non bâties en années de consommation d'espaces actuelle.

De plus, il est à noter que l'arbitrage entre zones U et AU peut varier. Ainsi, il est possible que certaines habitudes locales amènent des zones U plus larges et de limiter les zones AU. Enfin, certains départements sont faiblement couverts par le géoportail de l'urbanisme : il est ainsi possible que les statistiques n'aient été réalisées sur un nombre réduit de PLU(i), et ne soient pas véritablement représentatifs du département. C'est notamment le cas pour le département des Vosges.

4 ANNEXE : METHODOLOGIE

4.1 Présentation des données

4.1.1 Utilisation des données de l'application SuDocUH

L'application SuDocUH reprend l'état des procédures des documents d'urbanisme au niveau national. Ainsi, il est possible de connaître, pour chaque commune :

- ▶ Le document d'urbanisme en vigueur
- ▶ Si une procédure d'élaboration ou de révision est en cours

Chaque procédure est indiquée avec sa date de début (prescription) et son éventuelle date de fin (approbation et état exécutoire).

L'étude utilise les données au 31 décembre 2021, date la plus proche des données de consommation d'espaces. Depuis octobre 2023, les données au 31 décembre 2022 sont disponibles en open-data¹¹.

4.1.2 Utilisation du Géoportail de l'urbanisme

4.1.2.1 Le géoportail de l'urbanisme

Le Géoportail de l'urbanisme est un portail donnant accès aux documents d'urbanisme, que ce soit leur zonage, leur règlement ou leurs autres éléments constitutifs. Lors de sa création en 2013, il permettait la mise en ligne des documents d'urbanisme pour les collectivités volontaires. Depuis 2016, les collectivités doivent rendre leurs documents accessibles en ligne, via le Géoportail ou d'autres services. Depuis le 1er janvier 2020 les nouveaux documents doivent être impérativement présentés sur le site du Géoportail de l'urbanisme.

Cette montée en charge permet dorénavant d'avoir une couverture statistiquement suffisante pour réaliser des études nationales de croisement entre les zonages et d'autres données. En effet, si le taux de couverture antérieur était bas, le Géoportail présente aujourd'hui 22 297 communes sur 26 085 communes couvertes par un document d'urbanisme¹².

Le Géoportail de l'urbanisme est mis à jour en continu : il est ainsi nécessaire d'extraire la donnée à un instant t. La présente étude s'appuie sur le zonage disponible en ligne au 9 août 2022, date à laquelle a été réalisée l'extraction. Ainsi, les statistiques présentes dans ce rapport peuvent différer légèrement de celles présentes en ligne¹³.

4.1.2.2 Présentation de la donnée

Le Géoportail de l'urbanisme contient de très nombreuses données (servitudes, zones de prescription...). Dans la deuxième partie de l'étude, nous nous concentrons sur le zonage des cartes communales et des PLU(i).

Il est à noter que le zonage des PLU(i) n'est pas « normé ». En d'autres termes, une zone nommée « Ue » peut signifier U à dominante économique pour une commune, et U à usage d'équipement pour une autre. Le géoportail contient cependant les données sur 4 « macro-zones » :

- ▶ La zone « U » contient l'espace actuellement urbanisé ;
- ▶ La zone « AU » contient les espaces à urbaniser ;
- ▶ La zone « N » ;
- ▶ La zone « A ».

¹¹ <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/planification-nationale-des-documents-durbanisme-plu-cc-plui-cc-rnu-donnees-sudocuh-dernier-etat-des-lieux-annuel-au-31-decembre-2022/>

¹² Données issues des statistiques en ligne au 13 octobre 2023

¹³ <https://www.geoportail-urbanisme.gouv.fr/statistics/france/>

En outre, certains documents d'urbanisme contiennent des zones « Ah » et « Nh », qui sont des zones de construction limitée dans les zones A et N, appelées aussi « STECAL ».

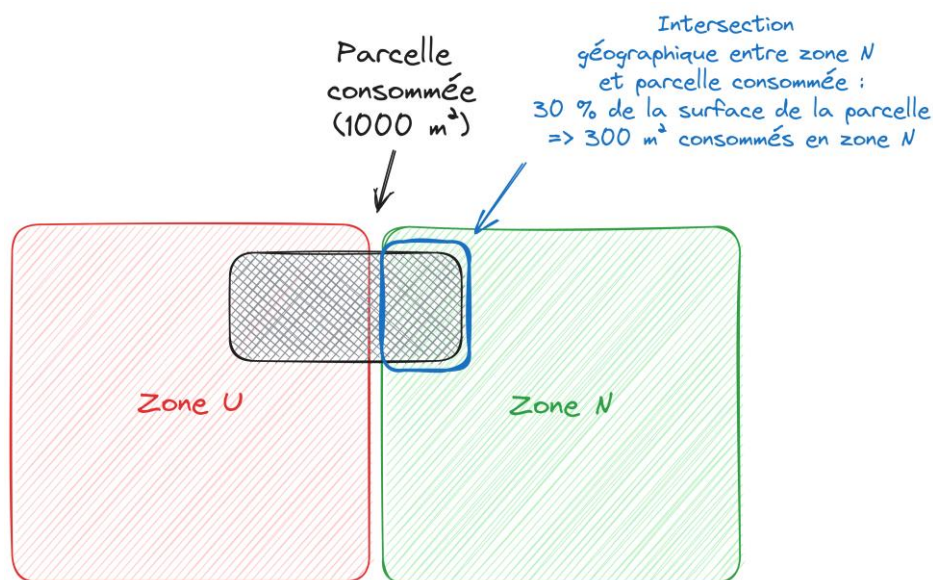
Il est à noter que la distinction entre zones « A » et « N » peut varier selon les territoires.

4.2 Croisement entre les données de consommation d'espaces et le GPU

Dans un premier temps, les zonages réglementaires du GPU sont fusionnés selon les 4 macro-zones (A, N, U et AU). Un croisement géographique est ensuite réalisé entre le parcellaire et le GPU.

La consommation d'espaces NAF est ensuite assignée au prorata des zones intersectées : dans l'exemple ci-dessous, 30 % de la surface de la parcelle consommée intersecte la zone N. Ainsi, 30 % de la consommation d'espaces seront considérés sur la zone N.

Cette assignation par prorata surestime la consommation sur les zones N et A. En effet, il existe plusieurs parcelles à cheval sur des zones U et N, avec seule la partie en zone U constructible. A travers notre traitement, une consommation d'espaces en zone U sera assignée en partie sur la zone N ou A.



4.3 Repérage des zones AU et potentialités foncières

Ce traitement est issu du croisement entre les Fichiers fonciers 2022 et le GPU.

Dans un premier temps, on récupère les zones AU présentes dans le GPU, et les parcelles bâties (c'est-à-dire avec un local construit après 2000). On récupère ainsi les parcelles dont au moins 80% de leur surface est située dans la zone AU.

On comptabilise ainsi, par zone, le nombre de locaux présents, ce qui donne la typologie de la zone :

- ▶ Si aucun local construit après 2000 n'est présent => classement de la zone AU en « non bâti »
- ▶ Si 1 ou 2 locaux construits après 2000 sont présents sur la zone **ou** si la densité est de moins de 2 locaux construits après 2000 par ha => classement en faiblement bâti
- ▶ Sinon (3 locaux construits ou plus, **et** densité supérieure à 2 locaux par ha) => classement en bâti

Les conditions de classement en « bâti » sont ainsi volontairement restrictives, l'objectif étant de produire des données « plancher » sur les surfaces disponibles.

5 ANNEXE : ANALYSE DE LA CONSOMMATION D'ESPACES AVANT ET APRES APPROBATION D'UN DOCUMENT D'URBANISME

On constate, au niveau national, une diminution de la consommation d'espaces suite à l'approbation du document d'urbanisme. Le graphe ci-dessous compare ainsi la consommation annuelle avant et après approbation des PLU

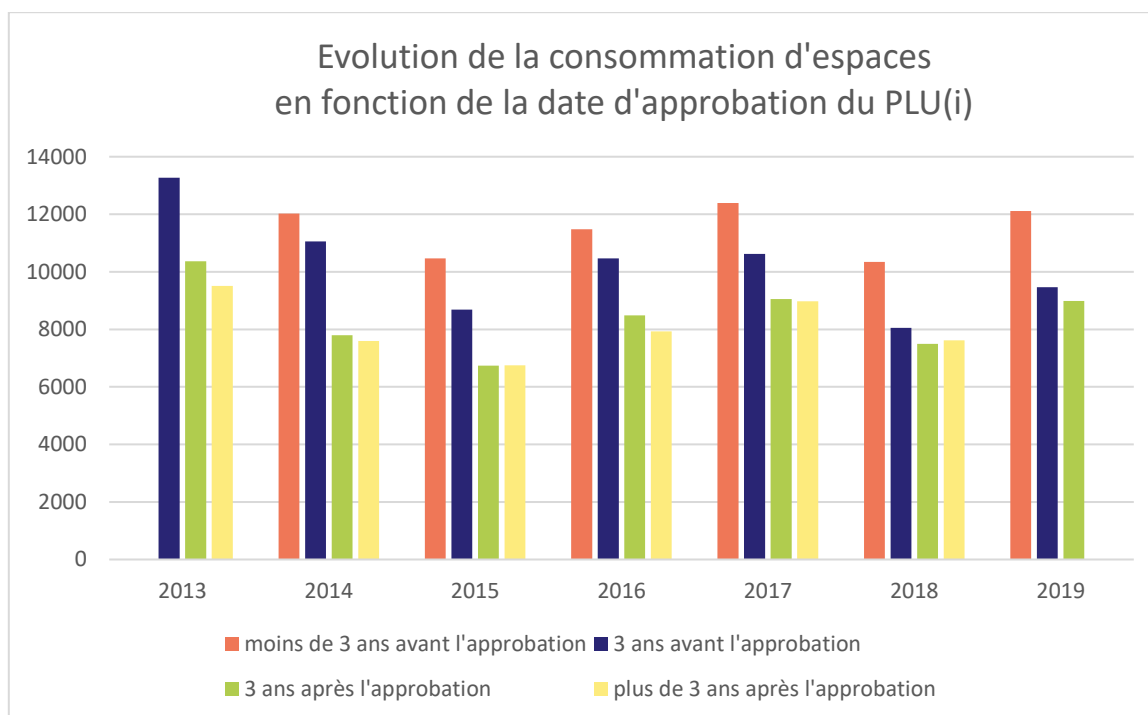


Illustration 12 : consommation d'espaces selon les périmètres de SCOTs

Lecture : les communes dont le document d'urbanisme a été approuvé en 2017 (1515 communes concernées en 2017) ont consommé en moyenne 10 618 m² par an sur la période comprise entre le 1er janvier 2014 et le 1er janvier 2017. Pour la période 3 ans après approbation (1er janvier 2018-1er janvier 2021), 9050 m² par commune ont été consommés annuellement.

Cette diminution doit cependant être mise en relation avec la trajectoire nationale, de tendance baissière sur la période. Ainsi, les communes dont le PLU(i) a été approuvé en 2017 ont-elles une trajectoire différente des autres communes ? Le graphe ci-dessous reprend la même analyse, toutes communes confondues.

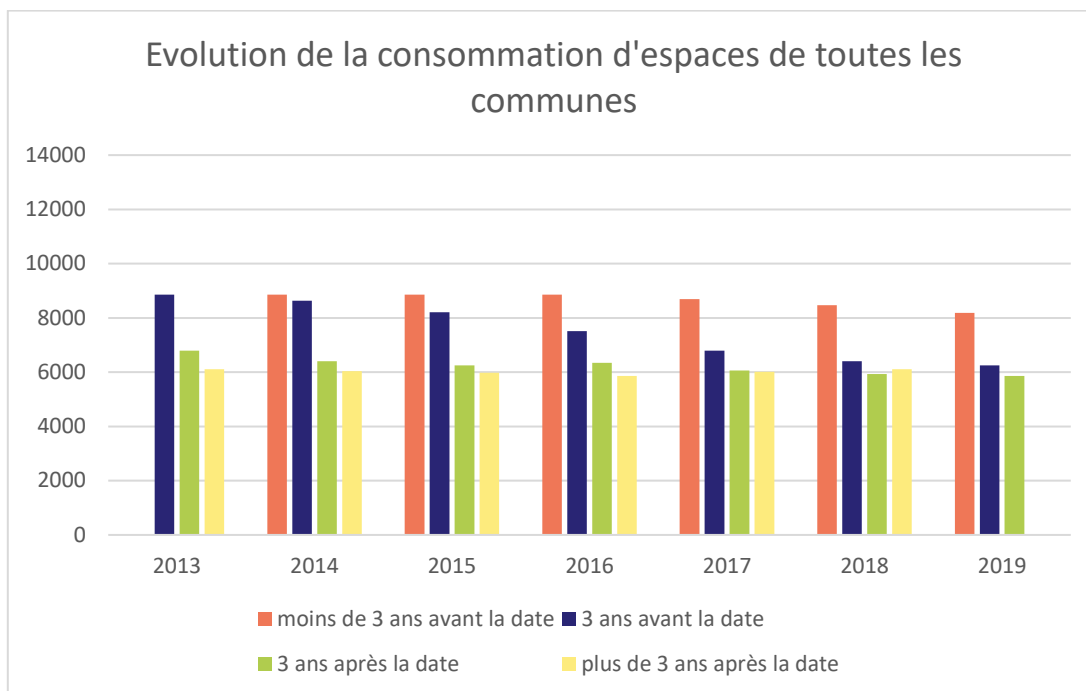


Illustration 13 : consommation d'espaces selon les périmètres de SCOTs

Lecture : L'intégralité des communes, en 2017, ont consommé en moyenne 6795 m² par an sur la période comprise entre le 1er janvier 2014 et le 1er janvier 2017. Pour la période 3 ans après (1er janvier 2018-1er janvier 2021), 6061 m² par commune ont été consommés annuellement.

On constate que les communes possédant un document d'urbanisme récent sont en moyenne plus consommatrices que les autres communes. Cette corrélation n'est cependant pas une causalité : les PLU(i) sont plus souvent réalisés sur des communes avec une forte dynamique, et les deux effectifs ne peuvent être comparés ainsi.

Cependant, il est possible d'indiquer le taux de réduction avant / après approbation d'un document d'urbanisme en calculant le rapport entre le rythme 3 ans avant et le rythme 3 ans après, et en le comparant au rapport au niveau national. Ces comparaisons ne donnent pas de résultats probants, qui permettraient de conclure sur l'aspect modérateur ou inflationniste du PLU(i).

Année	Différence 3 ans avant / 3 ans après date d'approbation du PLU(i)	Différence 3ans avant / 3 ans après la date (toutes communes)	Différence 5 ans avant / 5 ans après date d'approbation du PLU(i)	Différence 3ans avant / 3 ans après la date (toutes communes)
2013	1,28	1,30		
2014	1,42	1,35		
2015	1,29	1,31	1,47	1,38
2016	1,23	1,18	1,35	1,32
2017	1,17	1,12	1,27	1,24
2018	1,07	1,08		
2019	1,05	1,07		

Table des illustrations

Illustrations

Illustration 1 : consommation d'espaces selon les périmètres de SCOTs (en % de la surface du SCOT)	10
Illustration 2 : répartition de la population, ménage et emplois, ainsi que l'évolution des ménages et emplois en fonction du document d'urbanisme en vigueur	11
Illustration 3 : localisation des parcelles consommées par rapport au zonage de PLU	15
Illustration 4 : consommation d'espaces dans des zones A et U du PLU	16
Illustration 5 : consommation d'espaces pour des infrastructures (ferroviaire)	17
Illustration 6 : consommation d'espaces pour des infrastructures (travaux routiers)	17
Illustration 7 : limite du traitement	18
Illustration 8 : Exemple de zones AU, bâties ou non, dans une commune (PLU approuvé en 2021)	20
Illustration 9 : Surface disponible dans les zones AU non bâties	22
Illustration 10 : Part des zones AU bâties, peu bâties et non bâties en fonction de la date d'approbation du document d'urbanisme	23
Illustration 11 : Surface disponible dans les zones AU non bâties en années de consommation d'espaces actuelle	24
Illustration 12 : consommation d'espaces selon les périmètres de SCOTs	27
Illustration 13 : consommation d'espaces selon les périmètres de SCOTs	28



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Cerema

CLIMAT & TERRITOIRES DE DEMAIN