

LES SYNTHÈSES

LA CONSOMMATION FONCIÈRE : ÉTAT DES LIEUX ET ENJEUX

AVRIL 2025

Les modalités de déploiement de l'objectif « zéro artificialisation nette », portées par la loi Climat et Résilience (2021) et la loi ZAN (2023) font l'objet de réflexions d'évolution au Parlement.

Le sol est une ressource essentielle. Il est le support des activités humaines de l'agriculture. Il est également un lieu de vie riche en espèces vivantes et un fondement de la biodiversité. Il contribue de manière majeure à la gestion de l'eau – filtration, régulateur des crues – et a une fonction de puits carbone favorable à la lutte contre le changement climatique. La prise de conscience récente des rôles des sols a conduit à l'adoption de la loi « Climat et Résilience » (août 2021), qui a entériné l'objectif national de « zéro artificialisation nette » ainsi qu'un seuil intermédiaire de réduction de 50 % de la consommation foncière d'ici à 2031 par rapport à la décennie précédente.

Le Cerema réalise, pour le compte du ministère en charge de cette politique, une mesure annuelle de la consommation des sols et des analyses des dynamiques foncières en cours. Le Cerema accompagne également les collectivités dans l'objectif d'une meilleure maîtrise du foncier, dans le cadre du « zéro artificialisation nette ».



“ Consommation d’espaces Naturels, Agricoles et Forestiers vs artificialisation des sols ”

Selon l'article 194 de la loi Climat et Résilience, la consommation des Espaces Naturels Agricoles et Forestiers (ENAF) est entendue comme « la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire concerné ». La consommation d'ENAF indique donc leur conversion en espaces urbanisés.

Selon l'article 192 de la même loi, l'artificialisation est entendue comme « l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage ». Il s'agit donc de la perte des fonctions écologiques des sols. Les fonctions des sols sont désormais prises en compte et les sols une fois altérés sont considérés comme non renouvelables.

Au cours de la période 2021-2031, c'est la consommation d'ENAF qui est comptabilisée. A partir de 2031, lorsque les outils permettant le décompte seront opérationnels, ce sera l'artificialisation des sols qui sera observée sur la base de la nomenclature de l'artificialisation définie par le décret n° 2023-1096 du 27 novembre 2023 relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols.

Le dispositif de mesure en cours ainsi que le calendrier de déploiement est en cours de réflexion au Parlement.

La consommation d'espaces en France en 2023

(Bilan annuel)

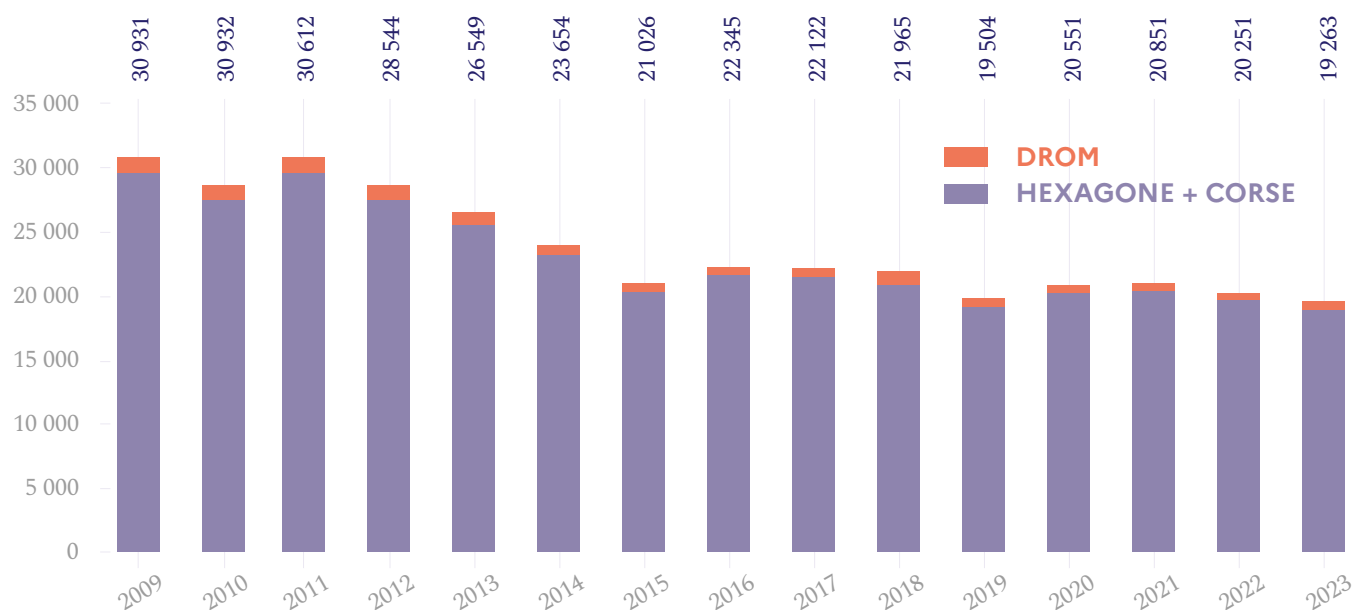
19 263 ha

Il s'agit de la consommation d'espaces la plus faible enregistrée

À noter, entre 2011 et 2022 une progression de l'efficacité de la construction : la France consomme de moins en moins d'ENAF par rapport au volume de constructions, ce qui reflète les efforts croissants de recyclage et de densification urbaine



Consommation annuelle d'Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers - ENAF (en ha, France dont DROM)



Les enseignements des dernières années

Depuis 2011

Le rythme de consommation connaît une tendance à la baisse sur la période, mais se stabilise à un rythme relativement élevé, aux alentours de 20 000 ha, depuis 2019

- Plus de **297 000 ha** ont été consommés entre 2011 et 2023 inclus, soit la surface de l'île de La Réunion
- 23 000 ha** d'Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers sont consommés en moyenne depuis 2011, soit la surface de la ville de Marseille
- +30 %** d'efficacité en dix ans pour construire : 1 ha consommé permet de construire 2 435 m² de bâti en 2022¹, contre 1 950 m² en 2011
- Plus de **7 600 communes** perdent des ménages tout en consommant de l'espace sur la période 2015-2021²

Consommation d'Espaces Naturels Agricoles et Forestiers par commune entre le 1^{er} janvier 2011 et le 1^{er} janvier 2024



Répartition de la consommation d'ENAF :

- 64 %** pour l'habitat
- 23 %** pour les activités économiques
- 7 %** pour les infrastructures, cela peut poser des enjeux de rupture de continuité écologique



- 60,7 %** de la consommation d'espaces est localisée dans des communes dites détendues³ : une somme de « petites opérations » (entre 2 et 3 ha sur dix ans), qui, mises bout à bout, contribuent fortement à la consommation nationale
- 38 %** de la consommation d'espaces se fait en 2^e couronne des villes centres (entre 7,5 et 15 km). Cette dynamique reste semblable entre 2011 et 2023. La consommation d'espaces se concentre également autour des métropoles et sur les territoires littoraux

¹ Les données 2023 sur les logements et locaux mis en chantier non disponibles à date (sitadel).

² Chiffres du dernier recensement de la population selon l'INSEE.

³ Les communes dites détendues (zone C) regroupent des petites communes, de 5 000 à moins de 50 000 habitants, en dehors de celles situées dans les autres zones Pinel. Défini à l'article D304-1 du code de la construction et de l'habitation, le zonage conventionnellement appelé ABC effectue un « classement des communes du territoire national en zones géographiques en fonction du déséquilibre entre l'offre et de la demande de logements ». Par ordre décroissant de tension, les zones géographiques sont : A bis, A, B1, B2 et C. La zone A bis est incluse dans la zone A, les zones B1 et B2 forment la zone B.

Le rôle de l'observatoire national de mesure de la consommation d'espaces

La création d'une mesure homogène et stable dans le temps de la consommation d'Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (ENAF) date de 2019, dans le cadre de la préparation de la loi dite « Climat et Résilience » et de l'objectif « zéro artificialisation nette » à l'horizon 2050.

La loi fixe notamment une division par deux du rythme de consommation d'espaces NAF sur une période de dix ans suivant sa promulgation, soit d'ici 2031 (article 194). Elle laisse les collectivités libres dans la répartition géographique de cet objectif. La répartition est fixée à l'échelon régional par les SRADDET⁴ puis à l'échelle des territoires par les SCOT⁵.

Les bases d'un partage des enjeux et du dialogue reposent sur une mesure homogène de la consommation d'espaces et une base de données commune et partagée.

Pour y parvenir, le portail national de l'artificialisation des sols a été mis en place dès juillet 2019 afin de suivre la consommation d'ENAF et, à terme, l'artificialisation dans les territoires. Les collectivités peuvent utiliser l'observatoire, complété éventuellement avec leurs données locales, pour produire tous les trois ans un rapport sur la consommation d'espaces de leur territoire (article 206).

À noter : Des réflexions en cours au Parlement visent à faire évoluer les étapes et méthodes pour atteindre l'objectif ZAN à 2050.

Les conséquences de la consommation d'Espaces Naturels Agricoles et Forestiers...

La transformation des espaces naturels, agricoles et forestiers en espaces urbanisés est la principale cause responsable de l'érosion de la biodiversité, de discontinuités écologiques et des perturbations des éco-systèmes. Elle contribue au dérèglement climatique : un sol transformé, artificialisé ou imperméabilisé, absorbe moins de carbone qu'un sol laissé dans son état original.

L'étalement urbain et le mitage entraînent aussi une dépendance aux déplacements motorisés, éloignant les ménages de l'emploi et générant une augmentation des émissions de gaz à effet de serre et de pollution. Cela entraîne un surcroît de dépenses en matière de réseaux (voirie, eau, électricité,...) pour les collectivités, et pèse sur le budget et la qualité de vie des ménages.

Enfin, cela pose des enjeux de capacité nationale de production agricole et de paysage.

⁴ Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

⁵ Schéma de cohérence territoriale

Les clés de compréhension de la mesure de la consommation d'espaces

Le Cerema dispose d'une expertise historique sur la connaissance et l'analyse des données foncières. Ces données d'origine fiscale, issues de la taxe foncière, permettent notamment de repérer les changements de fiscalité (et donc d'usage du sol).

Les fichiers fonciers ont toutefois des limites connues : ils prennent uniquement en compte les parcelles cadastrées, soit 96 % du territoire national. De plus, les bâtiments publics ou agricoles peuvent ne pas toujours être comptabilisés puisque exonérés de taxe foncière.

La méthode nationale développée par le Cerema a été labellisée statistique d'intérêt général en 2023. Les données qui en sont issues alimentent l'observatoire national de l'artificialisation qui fait office de référence, prévue par la loi, pour fixer et suivre des objectifs de réduction de la consommation d'espaces à l'échelle nationale.

Le Cerema et l'IGN intégreront les nouveaux outils qui permettront de passer d'une mesure de la consommation d'espaces à une mesure de l'artificialisation.

La comparaison avec d'autres pays européens sur la base de cette méthode est à réaliser avec une grande prudence.

...et les outils du Cerema pour les appréhender

Le Cerema met à disposition des données foncières depuis 2015 :
impôts fonciers, transactions immobilières, propriétaires publics,
vacance des logements et propose des outils pour identifier le potentiel foncier
et favoriser la sobriété foncière



UrbanSIMUL.fr

Visualiser,
analyser et évaluer les potentiels
fonciers et immobiliers



Cartofriches.fr

Recenser les friches dans
un territoire afin de les mobiliser
pour des projets d'aménagement



Outils2laménagement.fr

Faciliter la prise en main
des leviers et outils de l'urbanisme
et de l'aménagement
400 outils disponibles



UrbanVitaliz.fr

Apporter des réponses
aux porteurs de projets
essentiellement les collectivités
dans le recyclage des friches.

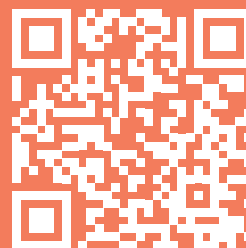
POUR EN SAVOIR PLUS



↘ Consultez
le portail de
l'artificialisation
en partenariat
avec l'IGN



↘ Retrouvez
tous les outils et
analyses fonciers
du Cerema



↘ Consultez
le service
datafoncier

avec le soutien
de la DGALN



MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE,
DE L'ÉNERGIE, DU CLIMAT,
ET DE LA PRÉVENTION
DES RISQUES

Liberté
Égalité
Fraternité

IGN

INSTITUT NATIONAL
DE L'INFORMATION
GÉOGRAPHIQUE
ET FORESTIÈRE

NOUS CONTACTER

cerema.fr



amenagement-territoires@cerema.fr



@Cerema



@Cerema