

COMMUNE DE CONTES

Accusé de réception - Ministère de l'Intérieur

006-210600482-20251112-20251102-DE

Accusé certifié exécutoire

Réception par le préfet : 13/11/2025

Alpes-Maritimes

Bilan de consommation foncière au titre de la Loi Climat et Résilience

Juin 2025

AGENCE

E
S
P
A
C
E

URBANISME & ARCHITECTURE

Rappel de la démarche et du contexte

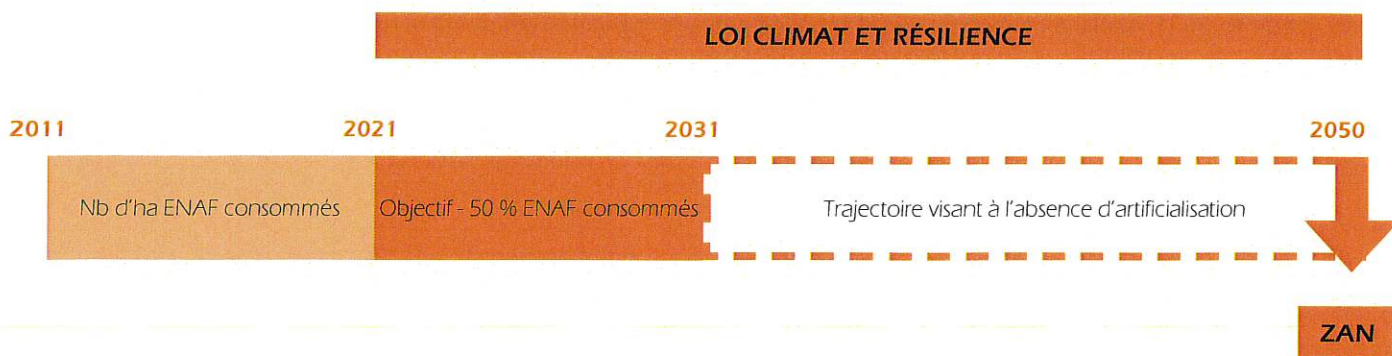
Depuis plus de 20 ans, le contexte législatif n'a cessé de se renforcer dans le but de garantir une gestion économe et équilibrée des espaces naturels, agricoles et forestiers.

En 2000 déjà, la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) conférait aux SCoT, PLU et cartes communales la mission d'assurer l'équilibre entre « un développement urbain maîtrisé » et la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers. Elle posait d'ailleurs le principe d'une « utilisation économe » des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux.

En 2010, le mouvement s'est accéléré avec la loi Grenelle II qui obligeait les documents de planification à analyser la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et à fixer des objectifs chiffrés pour maîtriser l'étalement urbain.

La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) en 2014 renforçait les obligations des PLU vis-à-vis de la consommation d'espaces. Le rapport de présentation doit désormais présenter une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'arrêt du plan ou depuis la dernière révision et analyser la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales.

Depuis le 22 août 2021, la loi Climat et Résilience complète le dispositif. Elle fixe entre autre un objectif pilier d'aménagement du territoire de Zéro Artificialisation Nette (ZAN), avec comme ambition de faire la ville sans artificialiser les sols à l'horizon 2050. Auparavant, elle pose des jalons intermédiaires pour atteindre cet objectif : d'ici 2031, il faudra réduire de moitié la consommation des sols naturels, agricoles et forestiers (dits espaces NAF) constatée entre 2011 et 2021.



Le suivi de la trajectoire vers le ZAN en 2050 est donc important pour évaluer le rythme de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers dans un premier temps sur chaque territoire et l'ajuster si nécessaire.

L'article L.2231-1 du Code Général des Collectivités Territoriales précise que les communes dotées d'un document d'urbanisme établissent au minimum tous les 3 ans un rapport relatif à l'artificialisation des sols sur leur territoire au cours des années civiles précédentes et le respect des objectifs de sobriété foncière déclinés au niveau local.

Le premier rapport doit être réalisé 3 ans après l'entrée en vigueur de la loi, soit le 22 août 2024.

Rappel de la démarche et du contexte

L'article R.2231-1 du Code CGCT précise les modalités du rapport :

« Le rapport relatif à l'artificialisation des sols prévu à l'article L.2231-1 présente, pour les années civiles sur lesquelles il porte et au moins tous les trois ans, les indicateurs et données suivants :

- 1° La consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, exprimée en nombre d'hectares, le cas échéant en la différenciant entre ces types d'espaces, et en pourcentage au regard de la superficie du territoire couvert. Sur le même territoire, le rapport peut préciser également la transformation effective d'espaces urbanisés ou construits en espaces naturels, agricoles et forestiers du fait d'une renaturation ;
- 2° Le solde entre les surfaces artificialisées et les surfaces désartificialisées, telles que définies dans la nomenclature annexée à l'article R.101-1 du code de l'urbanisme ;
- 3° Les surfaces dont les sols ont été rendus imperméables, au sens des 1° et 2° de la nomenclature annexée à l'article R.101-1 du code de l'urbanisme ;
- 4° L'évaluation du respect des objectifs de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et de lutte contre l'artificialisation des sols fixés dans les documents de planification et d'urbanisme. Les documents de planification sont ceux énumérés au III de l'article R.101-1 du code de l'urbanisme.

Le rapport peut comporter d'autres indicateurs et données. Il explique les raisons des évolutions observées sur tout ou partie du territoire qu'il couvre, notamment l'impact des décisions prises en matière d'aménagement et d'urbanisme ou des actions de renaturation réalisées. »

Le décret du 27 novembre 2023 relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols précise toutefois que pendant la tranche 2021-2031, les communes ne sont tenues pour réaliser le rapport de renseigner ni l'indicateur et les données prévus aux 2° et 3° de l'article R.2231-1, ni ceux prévus au 4° du même article tant que les documents d'urbanisme n'ont pas intégré cet objectif.

Ainsi, jusqu'en 2031, seule la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers est à analyser.

Définition et méthodologie

La consommation d'Espace Naturel, Agricole ou Forestier, c'est quoi ?

Chaque sol peut se définir selon son usage. Parmi ceux-ci, on peut distinguer quatre grands types d'usages, à savoir les sols urbanisés d'une part et naturels, agricoles et forestiers (NAF) d'autre part.

Sont considérés comme espaces urbains les espaces occupés par les bâtiments ou les espaces liés aux fonctions urbaines. Il s'agit notamment des espaces accueillant de l'habitat, des infrastructures, des activités, des équipements (publics, privés), etc.

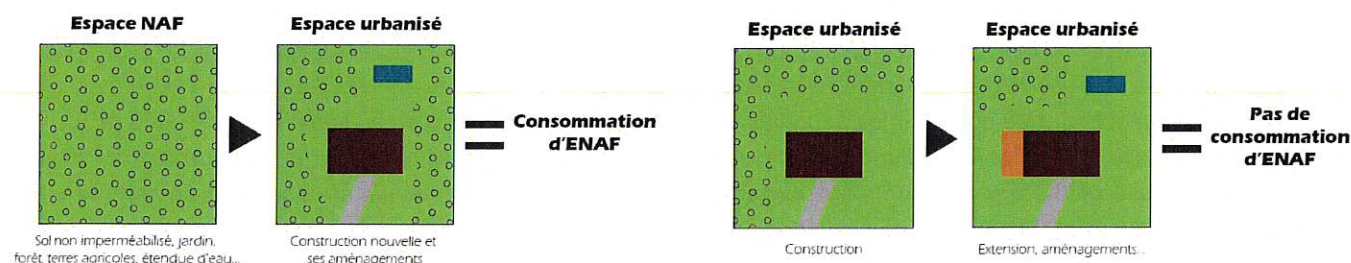
Sont considérés comme espaces naturels les espaces où l'intervention ou les activités humaines sont faibles ou peu impactantes, notamment en terme d'infiltration des eaux. Cela regroupe les plans d'eau, les cours d'eau, les espaces à végétation herbacée ou arbustive, les golfs... constitutifs d'une éventuelle trame verte et bleue.

Sont considérés comme espaces agricoles les espaces où s'exerce une activité agricole. Cela désigne également l'ensemble des espaces productifs, comme les serres par exemple. Les jardins familiaux ou jardins potagers ne rentrent pas dans cette catégorie.

Sont considérés comme espaces forestiers les espaces boisés correspondant aux forêts, bois, bosquets significatifs... Sont exclus de cette catégorie les terrains boisés dont l'utilisation prédominante est agricole (agroforesterie) et les alignements d'arbres.

La consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers est entendue comme la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire concerné. Ainsi, dès lors qu'un espace considéré initialement comme espace naturel, espace agricole ou espace forestier, est transformé en espace urbain, au titre des définitions ci-avant, il y a consommation.

Conformément aux préconisations du fascicule de mise en œuvre de la réforme ZAN n°1 édité par le Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, la mesure de la consommation effective d'espaces naturels, agricoles et forestiers est indépendante du zonage réglementaire des PLU. Ainsi, la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers ne correspond pas à l'urbanisation d'un terrain classé en zone N ou A au PLU. Les deux notions sont bien distinctes.



Dans cette analyse, deux périodes sont analysées :

- **La consommation passée effective « 2011-2021 »**, avec pour période de référence du 22 août 2011 au 22 août 2021
- **La consommation en cours depuis 2021**, correspondant à la période d'objectifs à 2031 de la loi Climat et Résilience, avec pour période de référence du 23 août 2021 à aujourd'hui (décembre 2024).

Comment on la mesure ?

L'analyse de la consommation d'ENAF ne fait pas l'objet d'une méthodologie nationale précise ; il appartient aux bureaux d'études et collectivités de définir une méthodologie d'analyse des différents types d'espaces en vue d'estimer les surfaces consommées.

A défaut, l'État met à disposition des données issues de sources fiscales, et notamment la taxe foncière, enrichies et retraitées par le CEREMA.

L'occupation initiale de certains terrains pouvant être sujet à interprétation, l'agence Es-PACE, après de nombreux échanges avec les services de l'État, a élaboré une grille de critères afin de fixer un cadre précis d'analyse et d'affiner les résultats des données « CEREMA ».

Cette grille nécessite de répondre à plusieurs questions, pour déterminer l'état initial de la parcelle d'une part et s'il y a consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers d'autre part.

LA PARCELLE EST-ELLE OCCUPÉE, DANS SON ÉTAT INITIAL ?

L'état initial de la parcelle est pris en considération d'après son occupation, à une date donnée, selon la période observée : superficie de l'ensemble des constructions et aménagements, proportions des sols stabilisés ou compactés ou encore des sols imperméabilisés existants sur la parcelle, etc... Selon l'emprise que cela représente, la parcelle est considérée comme urbanisée ou non.

Ces indices de mesure ont été fixés après analyse de plusieurs cas de figure sur différents territoires.

QUELLE SUPERFICIE FAIT LA PARCELLE ?

L'état initial de la parcelle est conditionné également par sa superficie. Plusieurs seuils sont déterminés, selon les spécificités locales, et notamment la superficie moyenne des parcelles sur le territoire concerné. Il est en effet observé ces dernières années que la majorité des nouvelles constructions étaient édifiées sur des parcelles dont la superficie était comprise entre 300 m² (seuil bas) et 1 800 m² (seuil haut). L'application de ces seuils permet de proposer une classification adaptée au contexte local.

A titre d'exemple, sur la commune de Contes, 70 % des permis de construire accordés depuis une quinzaine d'années sont sur des tènements fonciers compris entre 300 m² et 1 800 m², avec une moyenne globale à 1 700 m².

Selon le seuil retenu, les proportions d'occupation du sol évoquées ci-avant sont plus ou moins importantes.

QUEL ENVIRONNEMENT AUTOUR DE LA PARCELLE : LA PARCELLE EST-ELLE ENCLAVÉE DANS UN ESPACE URBANISÉ CONSTITUÉ OU EST-ELLE ATTENANTE À UN ESPACE POUVANT ÊTRE CONSTITUTIF D'UNE ÉVENTUELLE TRAME VERTE ET BLEUE ?

Cette question n'est retenue que pour les parcelles dont la superficie est inférieure au seuil haut (ici 1 800 m²).

Ainsi, une parcelle non urbanisée, d'une superficie inférieure au seuil haut, située dans un tissu urbain constitué et que l'on ne puisse raccrocher à aucun élément participant à la trame verte et bleue, sera considérée comme « Non ENAF ». Lors de la réalisation d'une nouvelle construction sur cette parcelle, cela s'apparentera donc davantage à de la densification qu'à de la consommation d'ENAF.

Définition et méthodologie

État initial de la parcelle			État actuel de la parcelle, après ouverture d'un chantier pour construction nouvelle	
Critère n°1	Critère n°2	Critère n°3	Classification	Classification
Parcelle < 300 m ²	Somme des constructions et aménagements > 50 %		Urbanisé	Renouvellement urbain
	Sols stabilisés ou compactés > 50 %			
	Sols imperméabilisés > 30 %			
	Autres cas	Parcelle attenante à un espace constitutif de la TVB	NAF	Consommation d'ENAF
		Parcelle enclavée dans un tissu urbain constitué	Non NAF	Densification
Parcelle comprise en 300 m ² et 1 800 m ²	Somme des constructions et aménagements > 50 m ²		Urbanisé	Renouvellement urbain
	Sols stabilisés ou compactés > 50 %			
	Sols imperméabilisés > 30 %			
	Autres cas	Parcelle attenante à un espace constitutif de la TVB	NAF	Consommation d'ENAF
		Parcelle enclavée dans un tissu urbain constitué	Non NAF	Densification
Parcelle > 1 800 m ²	Somme des constructions et aménagements < 50 m ²		NAF	Consommation d'ENAF
	Sols stabilisés ou compactés < 10 %			
	Sols imperméabilisés < 5 %			
	Surfaces naturelles, enherbées, boisées sur la totalité de la parcelle			
	Autres cas		Cas particulier	Cas particulier

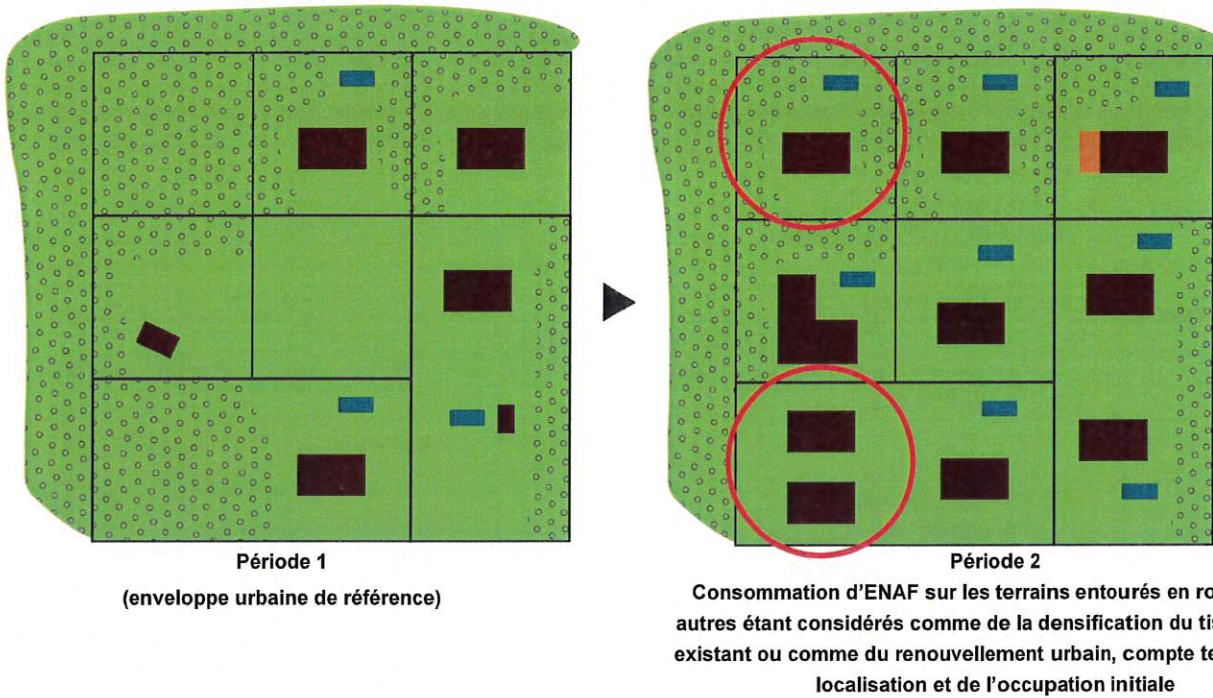
Cas particulier : Dans le cas de grande parcelle, un redécoupage peut être opéré, selon le type d'occupation observée. Ces cas particuliers sont analysés au cas par cas, selon les spécificités locales. Il peut par exemple être considéré qu'une parcelle de 3 000 m² soit urbanisée sur 1 000 m² et NAF sur 2 000 m².

Seules les nouvelles constructions sont prises en compte. Il est en effet considéré que la réalisation d'extensions ou d'annexes sur des parcelles déjà urbanisées n'engendre pas de consommation foncière sur la parcelle, déjà considérée comme « consommée ». Dans tous les cas, l'unité foncière considérée dans la demande d'autorisation d'urbanisme est étudiée dans son entièreté dans le cadre de l'analyse conduite, au regard des critères développés ci-avant.

Les constructions sans existence légale ne sont également pas considérées, tant qu'elles n'ont pas été régularisées.

Définition et méthodologie

Quelques exemples d'application :



Pour évaluer l'évolution de l'occupation des parcelles, les données suivantes sont analysées :

- Autorisations d'urbanisme accordées sur la période de référence (permis de construire, permis d'aménager) ; seules les constructions nouvelles et les aménagements dont les travaux sont engagés sont considérés.
- Comparaison des photos aériennes de différents millésimes.
- Comparaison de plusieurs millésimes du cadastre.
- Les BD OCSOL de 2014 et de 2020 pour confirmer l'utilisation initiale d'un terrain.

CONSOMMATIONS FONCIÈRES COMMUNALES

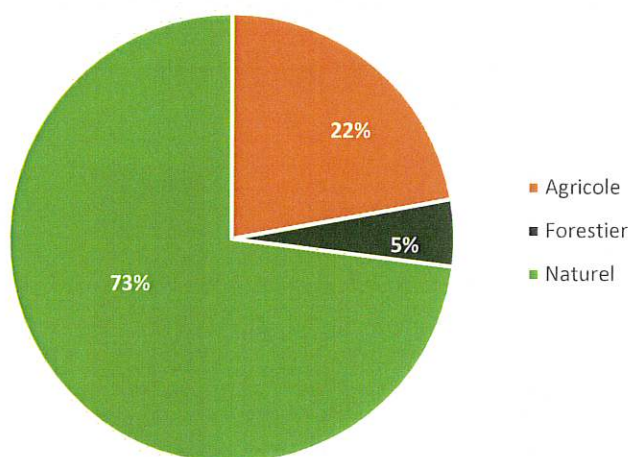
Période de référence « 2011-2021 »

Consommations foncières sur la période de référence 2011-2021

Selon la méthodologie d'analyse précisée ci-avant, la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers pour la période 2011-2021 représente à l'échelle du territoire communal 27,1 hectares, soit environ 2,7 hectares par an.

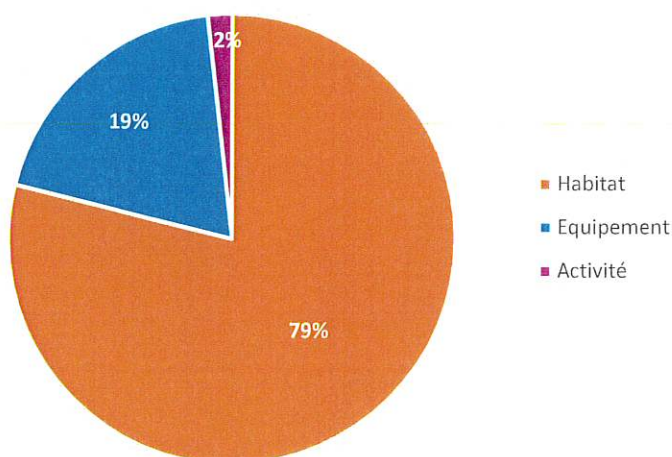
Cette consommation s'est faite principalement sur des terrains naturels (19,8 hectares), des terrains agricoles (6 hectares) et des espaces forestiers (1,3 hectares).

Détail des consommations d'ENAF entre 2011 et 2021



Il s'agit principalement de consommation pour de l'habitat (21,4 hectares), pour des équipements (5,2 hectares) et pour des activités (0,5 hectare).

Type de consommation d'ENAF entre 2011 et 2021



CONSOMMATIONS FONCIÈRES COMMUNALES

Période de référence « 2011-2021 »

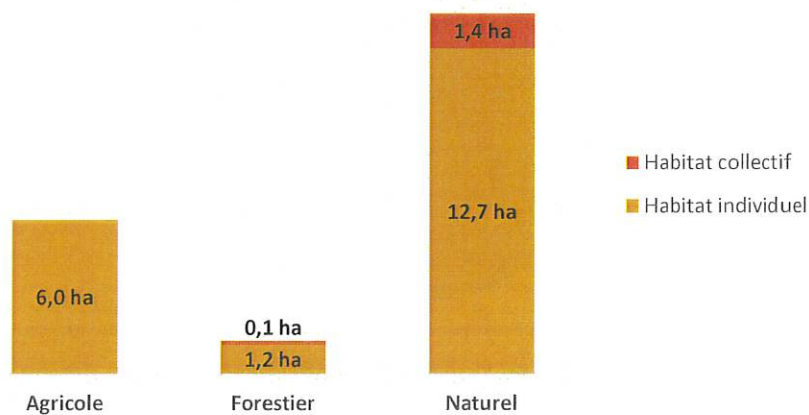
Les consommations d'espaces naturels, agricoles et forestiers pour une vocation d'habitat peuvent être distinguées selon le type d'habitat : individuel ou collectif.

Sur la période 2011-2021, 194 logements ont été réalisés dans ces espaces, dont 146 logements individuels et 48 logements collectifs (6 opérations d'ensembles).

Les logements collectifs représentent une consommation de 1,5 hectares, soit une densité d'environ 32 logements par hectare.

Les logements individuels représentent une consommation de 19,9 hectares, sur des terrains à la fois naturels, agricoles ou forestiers, soit une densité d'environ 7 logements par hectare.

Consommation d'ENAF pour de l'habitat entre 2011 et 2021

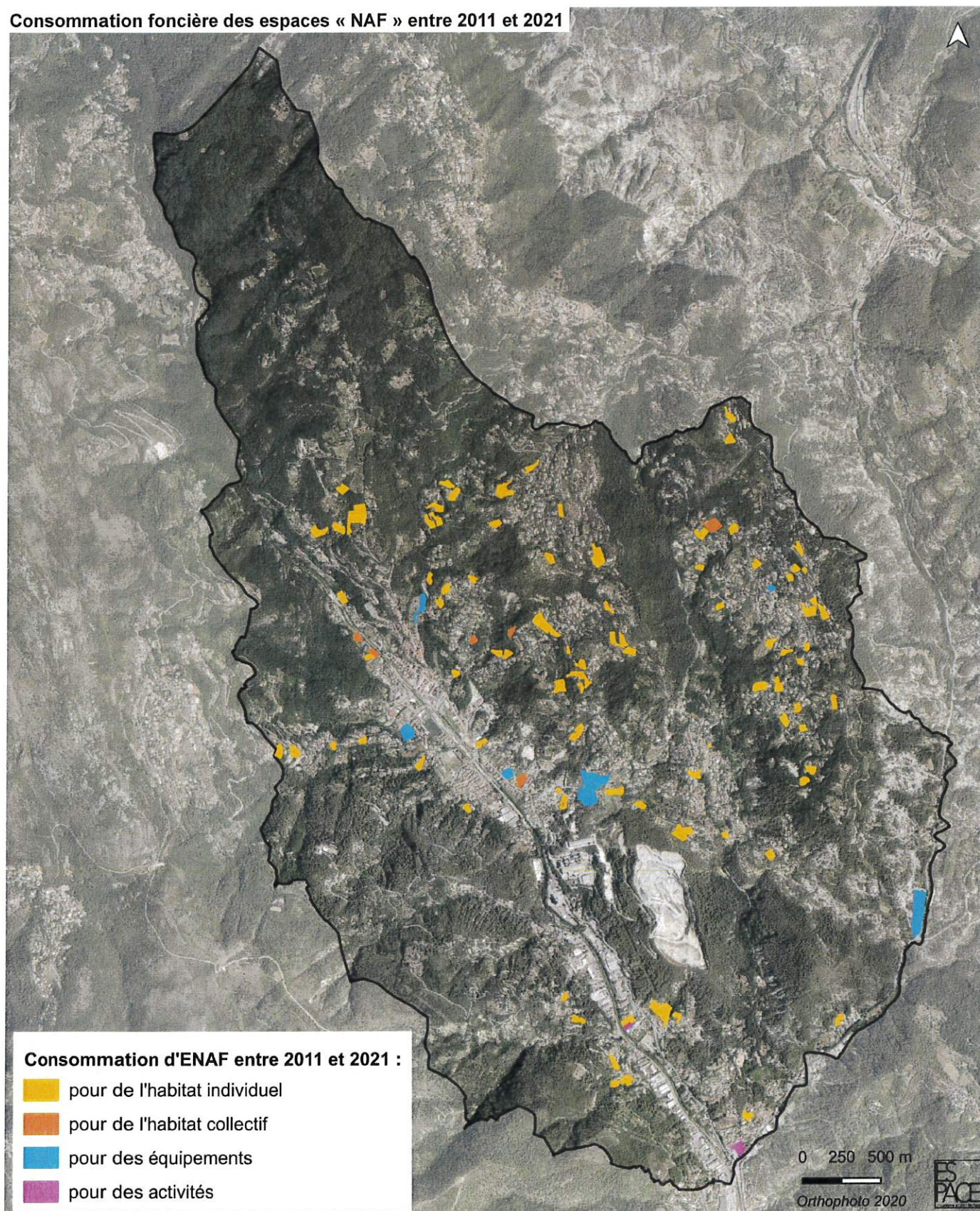


Le reste du développement communal s'est fait sur des terrains déjà urbanisés ou en densification du tissu urbain existant.

CONSOMMATIONS FONCIÈRES COMMUNALES

Période de référence « 2011-2021 »

Consommation foncière des espaces « NAF » entre 2011 et 2021

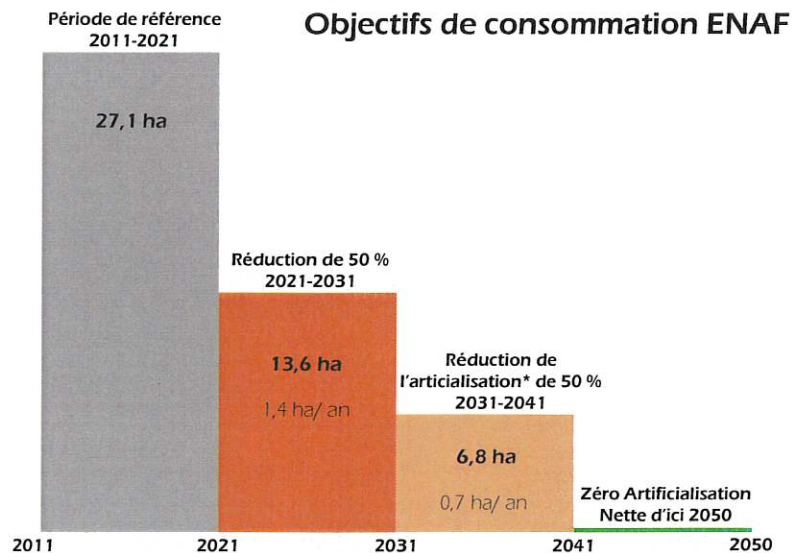


CONSOMMATIONS FONCIÈRES COMMUNALES

Objectifs maximum futurs de consommation

Selon ces données locales et les modalités de la loi Climat et Résilience, la commune doit réduire sa consommation foncière observée sur la période de référence 2011-2021 de 50 % jusqu'en 2031, puis réduire encore progressivement jusqu'à atteindre 0 hectare d'artificialisation en 2050.

L'objectif maximal de consommation foncière d'ici 2031 est donc de 13,6 hectares (soit 1,4 hectares par an), puis de 6,8 hectares d'espaces artificialisés d'ici 2041 (soit 0,7 hectare par an).



* en l'absence d'outils d'analyse plus précis attendus par l'État, il est considéré pour le moment uniquement la consommation d'ENAF

A titre indicatif, les données « CEREMA » sur le territoire communal indiquent pour la période 2011-2021 une consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers à 16,5 hectares (1,7 hectares par an) et donc un objectif maximal à 2031 de 8,2 hectares. Ces données sont issues d'un traitement et enrichissement par le CEREMA à l'échelle de la France des sources fiscales (DGFIP), et notamment la taxe foncière. La méthode présentée ci-avant porte quant à elle sur des données locales, vérifiées et donc plus aisément quantifiables.

Elle s'inscrit en cohérence avec les attentes du guide méthodologique ZAN produit par l'État. Cette quantification au plus près de la réalité peut expliquer la différence de résultats entre les données du CEREMA et celles de la présente étude.

CONSOMMATIONS FONCIÈRES COMMUNALES

Période de référence « 2031 »

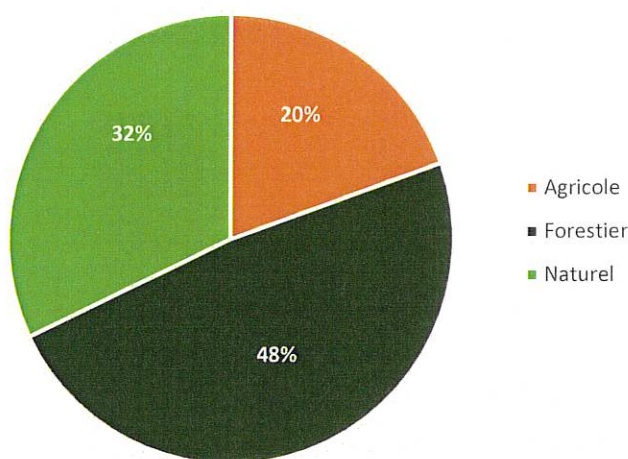
Consommations foncières depuis 2021

Selon la même méthodologie d'analyse que sur la période précédente 2011-2021, la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers depuis le 22 août 2021* est estimée à 4,6 hectares, soit environ 1,5 hectares par an.

* la dernière analyse des permis de construire est datée de décembre 2024

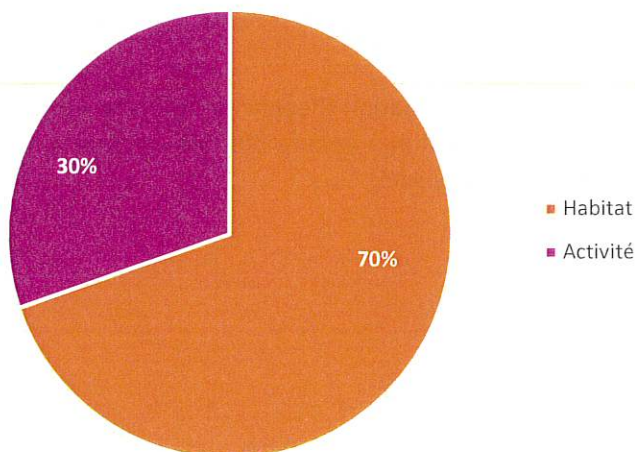
Cette consommation s'est faite à la fois sur des terrains naturels (1,5 hectares), des terrains agricoles (0,9 hectare) et des espaces forestiers (2,2 hectares).

Détail des consommations d'ENAF depuis 2021



Il s'agit principalement de consommation pour de l'habitat (3,2 hectares) et des activités (1,4 hectares).

Type de consommation d'ENAF depuis 2021



CONSOMMATIONS FONCIÈRES COMMUNALES

Période de référence « 2031 »

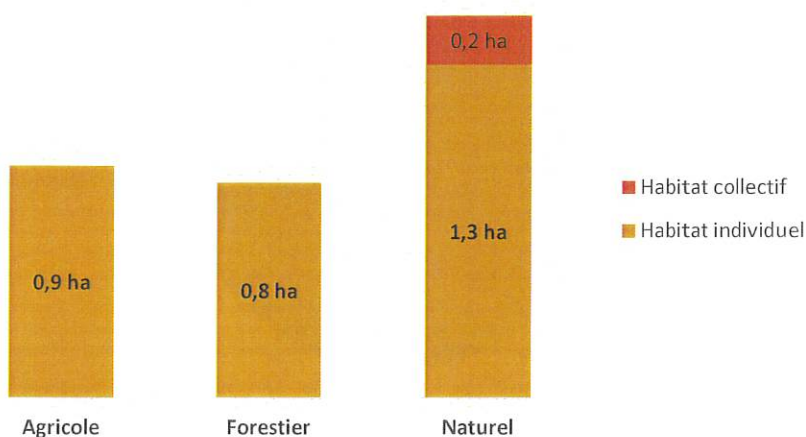
Les consommations d'espaces naturels, agricoles et forestiers pour une vocation d'habitat peuvent être distinguées selon le type d'habitat : individuel ou collectif.

Depuis 2021, 31 nouveaux logements ont été réalisés dans ces espaces, dont 21 logements individuels et 10 logements collectifs (1 opération d'ensembles).

Les logements collectifs représentent une consommation de 0,2 hectare de terrains naturels, soit une densité d'environ 52 logements par hectare.

Les logements individuels représentent une consommation de 3 hectares, sur des terrains à la fois naturels, agricoles ou forestiers, soit une densité d'environ 7 logements par hectare.

Consommation d'ENAF pour de l'habitat depuis 2021



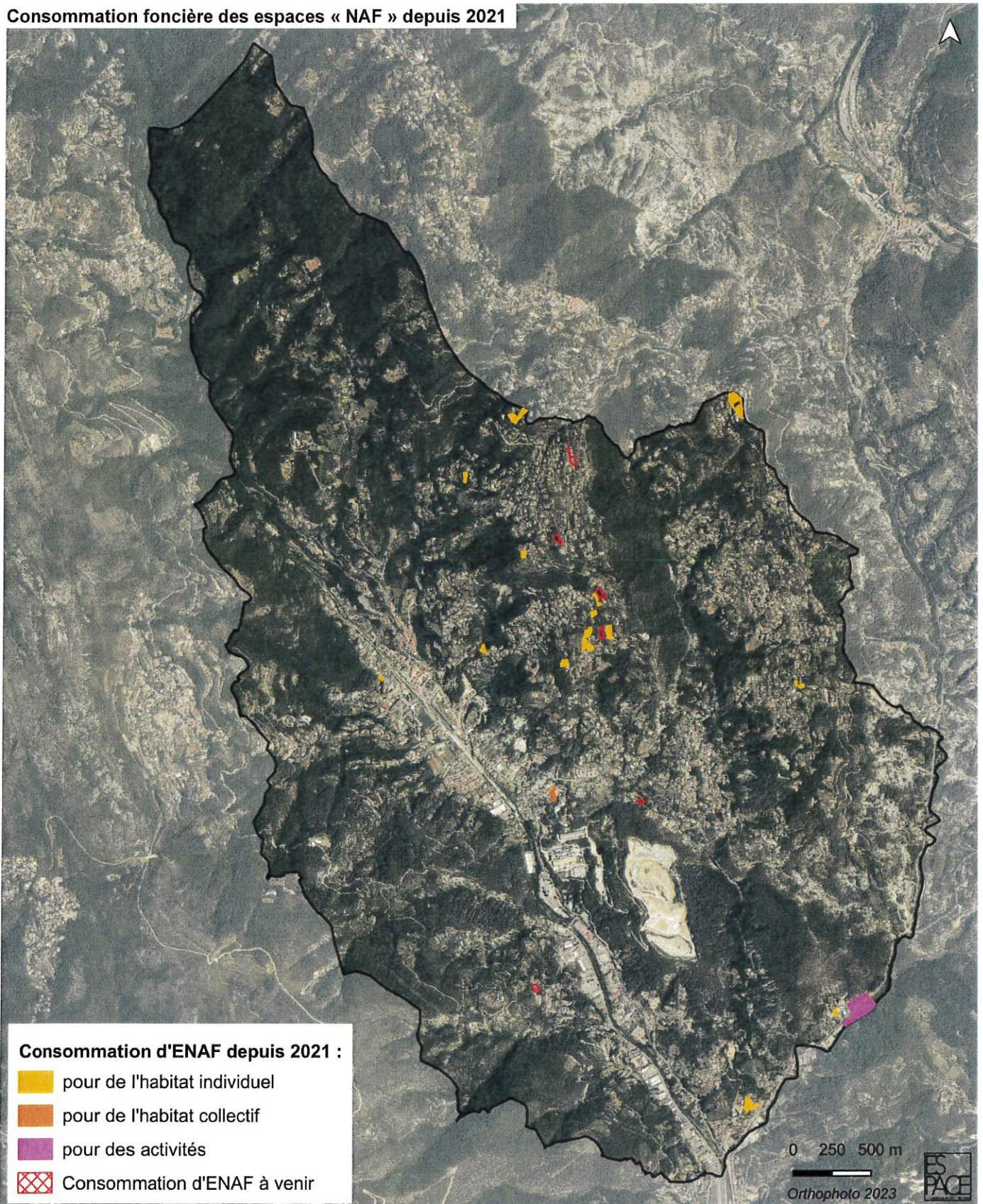
Le reste du développement communal s'est fait sur des terrains déjà urbanisés ou en densification du tissu urbain existant.

A noter qu'à ce jour, **1 hectare de consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers supplémentaires ont été accordés par la commune mais n'ont pas encore été mis en œuvre**. Ils seront comptabilisés dès l'ouverture du chantier. Cela représente 6 logements individuels.

CONSOMMATIONS FONCIÈRES COMMUNALES

Période de référence « 2031 »

Consommation foncière des espaces « NAF » depuis 2021



CONSOMMATIONS FONCIÈRES COMMUNALES

Période de référence « 2031 »

Consommations foncières restantes

Conso d'ENAF observée entre 2011 et 2021	Objectifs max. de conso d'ENAF d'ici 2031	Conso d'ENAF observée depuis 2021	Conso d'ENAF max. dispo d'ici 2031
27,1 ha	13,6 ha	4,6 ha	9 ha
rythme moyen annuel : 2,7 ha / an	rythme moyen annuel : 1,4 ha / an jusqu'en 2031	rythme moyen annuel : 1,5 ha / an	rythme moyen annuel max à prévoir : 1,3 ha / an

- > **9 hectares de consommations d'ENAF maximum encore disponibles d'ici 2031.**
- > **Un rythme de consommation d'ENAF légèrement supérieur ces dernières années aux objectifs fixés par la loi Climat et Résilience.**