

## **L'encadrement juridique des données démographiques pour déterminer les besoins en logements dans les documents d'urbanisme**

Mise en perspective juridique des enjeux de sobriété foncière dans les  
documents d'urbanisme

Mémoire de stage pour le Master 2

Parcours : Droit et Métiers de l'Urbanisme Durable  
soutenu par

**Mme Lisa BOURDON**



*Sous la direction de :*

**Mme Patricia BENEZECH-SARRON**

*Maître de conférences en Droit Public*

**2023 - 2024**

## **L'ENCADREMENT JURIDIQUE DES DONNEES DEMOGRAPHIQUES POUR DETERMINER LES BESOINS EN LOGEMENTS DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME**

MISE EN PERSPECTIVE JURIDIQUE DES ENJEUX DE SOBRIETE FONCIERE DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME

### **Résumé en français**

Ce mémoire traite de l'analyse et de la justification des prévisions démographiques dans la planification territoriale locale, en lien avec les enjeux juridiques de la sobriété foncière et de la lutte contre l'artificialisation des sols. Le sujet aborde la complexité des données démographiques dans la planification urbaine, ainsi que l'interprétation parfois ambiguë des lois qui régissent ces prévisions. Il met en lumière les difficultés rencontrées par les acteurs locaux pour intégrer des données démographiques fiables dans les documents d'urbanisme, particulièrement dans le cadre de la loi "Climat et résilience" et l'objectif Zéro Artificialisation Nette (ZAN). Le mémoire souligne également les défis juridiques posés par les annulations de PLU(i) fondées sur des prévisions démographiques jugées insuffisamment justifiées, erronées ou encore obsolètes par les tribunaux, illustrant ainsi la nécessité d'une rigueur accrue dans l'utilisation et la justification de ces données.

### **Mots-clés en français**

Documents d'urbanisme — Données démographiques — Sobriété foncière — ZAN — Planification territoriale

## **THE LEGAL FRAMEWORK FOR USING DEMOGRAPHIC DATA TO DETERMINE HOUSING REQUIREMENTS IN URBAN PLANNING**

A LEGAL PERSPECTIVE ON THE ISSUES OF LAND SOBRIETY IN PLANNING DOCUMENTS

### **Abstract**

This thesis addresses the analysis and justification of demographic forecasts in local territorial planning, in connection with the legal challenges of land-use sobriety and the fight against land artificialization. The subject tackles the complexity of demographic data in urban planning, as well as the sometimes-ambiguous interpretation of the laws governing these forecasts. It highlights the difficulties faced by local actors in integrating reliable demographic data into urban planning documents, particularly within the framework of the "Climate and Resilience" law and the goal of Zero Net Land Take (ZAN). The thesis also underscores the legal challenges posed by the annulments of PLU(i) based on demographic forecasts deemed insufficiently justified, wrong or obsolete by the courts, illustrating the need for greater rigor in the use and justification of these data.

### **Keywords**

— Demographics — Land sobriety — ZAN — Urban planning

## **MASTER 2 DROIT ET METIERS DE L'URBANISME DURABLE**

Site : Institut méditerranéen de la ville et des territoires, 13003 Marseille

Adresse postale : 2 Place Jules Guesde, 13003 Marseille

Tél. 04 42 64 62 18 / Fax. 04 42 64 61 91

Secrétariat pédagogique : s.barbotin@univ-amu.fr

Tél. 04 42 64 61 94

*UNIVERSITE D'AIX-MARSEILLE*  
**FACULTE DE DROIT ET DE SCIENCE POLITIQUE**  
INSTITUT D'URBANISME ET D'AMENAGEMENT REGIONAL  
MASTER DROIT ET METIERS DE L'URBANISME DURABLE

**L'ENCADREMENT JURIDIQUE DES DONNEES  
DEMOGRAPHIQUES POUR DETERMINER LES BESOINS EN  
LOGEMENTS DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME**

Mise en perspective juridique des enjeux de sobriété foncière dans les documents d'urbanisme

Mémoire de recherche pour le Master 2  
Mention : Droit de l'urbanisme et Droit de l'environnement  
Parcours : Droit et Métiers de l'Urbanisme Durable  
soutenu par

**Mme Lisa BOURDON**

DIRECTEUR DU MEMOIRE  
**Mme Patricia BENEZECH-SARRON**  
*Maître de conférences en Droit Public*

**2023-2024**

*L'université d'Aix-Marseille n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans ce document ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs*

*Remerciements :*

*A Patricia BENEZECH-SARRON,*

*Au département ADET pour leurs conseils et leur accueil,*

*À David-Marie VAILHE pour son expertise, ses conseils avisés et sa disponibilité qui m'ont permis de mener à bien les missions confiées. Je le remercie sincèrement pour son accompagnement et sa confiance.*

# SOMMAIRE

SOMMAIRE.....	6
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>8</b>
<b>PARTIE I. L'ENCADREMENT JURIDIQUE STRICT DE L'ANALYSE DEMOGRAPHIQUE INTERVENANT DANS LA PLANIFICATION TERRITORIALE LOCALE .....</b>	<b>14</b>
CHAPITRE I. LA DONNEE DEMOGRAPHIQUE COMME ENJEU STRATEGIQUE MAJEUR DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE.....	16
Section I. L'obligation de recensement de la population au service du projet de territoire.....	17
Section II. Selectionner la donnée démographique « fiable » en vue de forger le projet de territoire.....	26
CHAPITRE II L'ANALYSE DEMOGRAPHIQUE DANS LE CADRE DE L'ELABORATION OU DE L'EVOLUTION D'UN DOCUMENT D'URBANISME.....	32
Section I. Le premier stade de retranscription de l'analyse démographique dans la planification territoriale locale.....	33
Section II. Les conséquences d'une mauvaise justification des choix retenus en matière de croissance démographique.....	41
<b>PARTIE II. L'IMPACT DE LA CROISSANCE DEMOGRAPHIQUE ET DES POLITIQUES PUBLIQUES QUI TOUCHENT AUX BESOINS EN LOGEMENT SUR LES OBJECTIFS DE SOBRIETE FONCIERE.....</b>	<b>45</b>
CHAPITRE I. LA DETERMINATION DES BESOINS EN MATIERE DE CONSOMMATION D'ESPACE ET DE LOGEMENTS .....	47
Section I. La marge d'appréciation légale laissée aux collectivités dans la méthode d'évaluation des besoins de production en logements .....	48
Section II. Une marge d'appréciation dans la méthode en inadéquation avec la nécessité de privilégier les opérations de renouvellement urbain .....	56
CHAPITRE II. LA CONCILIATION ENTRE LES NOUVELLES OBLIGATIONS DU ZAN ET LES AUTRES POLITIQUES PUBLIQUES LIEES AUX ENJEUX DE L'HABITAT .....	63
Section I. Des politiques d'urbanisme différentes pouvant parfois entrer en contradiction avec les capacités du territoire.....	64
Section II. La difficile conciliation entre l'impératif de production de logements et l'objectif ZAN .....	69
<b>CONCLUSION GENERALE.....</b>	<b>77</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>80</b>
<b>TABLE DES MATIERES .....</b>	<b>85</b>

## LISTE DES ABREVIATIONS

DOO .....	Document d'Orientation et d'Objectifs
ENAF .....	Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers
EPF .....	Établissement Public Foncier
GIEC .....	Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat
INED .....	Institut National d'Études Démographiques
INSEE .....	Institut National de la Statistique et des Études Économiques
MRAe .....	Missions Régionales d'Autorité environnementale
OAP .....	Orientation d'Aménagement et de Programmation
OMPHALE.....	Outil Méthodologique de Projection d'Habitants, d'Actifs, de Logements et d'Elèves
OSGE .....	Occupation des Sols à Grande Échelle
PADD.....	Projet d'Aménagement et de Développement Durable
PAS.....	Projet d'Aménagement Stratégique
PENE.....	Projet d'Envergure Nationale et Européenne d'intérêt général majeur
PLH.....	Programme Local de l'Habitat
PLU .....	Plan Local d'Urbanisme
PLUi .....	Plan Local d'Urbanisme intercommunal
PLUi-H .....	Plan Local d'Urbanisme intercommunal et de l'Habitat
PNRU .....	Programme National de Rénovation Urbaine
PVD .....	Petites Villes de Demain
RGPD .....	Règlement Général sur la Protection des Données
SCoT .....	Schéma de Cohérence Territoriale
SRADDET.....	Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Équilibre des Territoires
SSM .....	Services Statistiques Ministériels
THLV.....	Taxe d'Habitation sur les Logements Vacants
TLV .....	Taxe sur les Logements Vacants
ZAN .....	Zéro Artificialisation Nette
ZEN .....	Zéro Émission Nette

## **INTRODUCTION**

*« Il faut donc se poser immédiatement cette question : la science du droit appartient-elle au groupe des sciences de la nature, ou au groupe des sciences de la société ? Et cela revient à se demander si le droit est un phénomène naturel ou un phénomène social.»*

Hans Kelsen dans :  
*« Théorie pure du droit »*, LGDJ, 1999

En 2013, en France, près de **350 articles de lois ou de codes** se réfèrent au **recensement de la population** et aux **données démographiques** en résultant<sup>1</sup>. Ces textes concernent des sujets variés, et notamment : l'organisation des élections municipales, la répartition des services de santé, certaines politiques de prévention et de gestion des risques ainsi que la **planification territoriale**. Analyser la démographie d'un territoire constitue une **composante** essentielle dans l'**élaboration des politiques locales**. Cette analyse représente un **indicateur** clé pour l'**observation et la compréhension des dynamiques territoriales**. En identifiant ces évolutions, il devient possible de discerner les **besoins émergents de la population** en matière de logement, d'équipements publics, d'infrastructures de transport, d'espaces verts, de services, notamment concernant l'éducation, la santé et le commerce. C'est ainsi que ce mémoire se concentre sur l'élaboration des politiques locales par le biais des données démographiques au regard des objectifs de sobriété foncière fixés pour 2030 et 2050.

L'arrêté du 22 décembre 1981 sur l'enrichissement du vocabulaire de l'informatique<sup>2</sup> définit la « **donnée** » comme « *la représentation d'une information sous une forme conventionnelle destinée à faciliter son traitement* ». Cette définition souligne le fait que les données sont des **éléments d'information** structurés de manière à être facilement **manipulables** et **analysables**. D'autre part, la **démographie**, selon l'Institut national d'études démographiques (INED), est « *l'étude des populations visant à connaître leur effectif, leur composition par âge, sexe, statut matrimonial, (...) et leur évolution future* ». Cette discipline repose essentiellement sur les **recensements de la population** de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

Lorsque l'on parle de « **données démographiques** », on fait spécifiquement référence aux **informations collectées et analysées pour étudier les caractéristiques d'une population**, telles que l'âge, le sexe, et d'autres variables sociodémographiques. Ces données, **exclusivement**

---

<sup>1</sup> INSEE, Historique du recensement de la population, RP, 02/07/2024  
<https://www.insee.fr/fr/metadonnees/source/serie/s1321>

<sup>2</sup> Arrêté du 22 décembre 1981 ENRICHISSEMENT DU VOCABULAIRE DE L'INFORMATIQUE, JORF du 17 janvier 1982, numéro complémentaire

fournies par l'INSEE et les services ministériels, jouent un rôle fondamental dans la planification territoriale et sont souvent utilisées pour élaborer des projections démographiques, permettant de prévoir l'évolution future des populations et des besoins<sup>3</sup>. Ces données permettent à d'autres structures de créer des outils comme OTELO<sup>4</sup> du Cerema, qui estime les besoins en logement, ou encore des systèmes de « ventilation » des données dans les collectivités. Ces outils vont au-delà des chiffres en sélectionnant et en analysant les données démographiques pour une meilleure définition des besoins de la population.

Ainsi, ces informations sont essentielles en matière d'aménagement. Ce dernier, tel que défini par le Code de l'urbanisme à l'article L.300-1, regroupe « *l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations (...) et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations* ».

Il est en lien direct avec la question de la démographie en ce qu'il consiste notamment à favoriser une répartition des humains et des activités dans un espace qui soit à même de répondre aux exigences de qualité de vie, de performance économique et de respect des équilibres environnementaux<sup>5</sup>. Aussi, un des objectifs de la politique d'aménagement tend à la gestion de la croissance démographique dans les documents de planification où les infrastructures et les équipements publics sont adaptés face aux évolutions constatées et prévues à partir des recensements de la population. Cette approche est en cohérence avec le principe inscrit dans le premier article du Code de l'urbanisme, qui reconnaît le territoire français comme le « *patrimoine commun de la nation* », ce qui nécessite une maîtrise rigoureuse de la croissance démographique.

Les données démographiques constituent une pierre angulaire dans l'élaboration des documents d'urbanisme. Le plan local d'urbanisme communal ou intercommunal (PLU(i)) est le reflet du projet politique de développement territorial, notamment à travers son Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD)<sup>6</sup>, et il doit s'appuyer sur une analyse

---

<sup>3</sup> Nous y reviendrons plus en détail dans la première partie du mémoire avec le modèle de projection Omphale.

<sup>4</sup> Pour faciliter l'évaluation au niveau local des besoins en logement, le Cerema et le ministère de la Transition écologique ont développé l'outil OTELO. Accessible aux collectivités, acteurs publics et services de l'Etat, il permet aussi de tester différents scénarios de politiques publiques et de mieux évaluer le besoin foncier.

<sup>5</sup> CEPS, OBSERVATOIRE DU DÉVELOPPEMENT SPATIAL, « Dynamiques de développement démographique et enjeux en matière d'aménagement du territoire », dossier thématique n°1, Luxembourg, 2017

<sup>6</sup> Article L.151-5 du Code de l'urbanisme : « *Le projet d'aménagement et de développement durables définit :*

**fine des dynamiques démographiques actuelles** et des **projections futures**. Quant au SCoT, il doit définir des objectifs de développement à 20 ans afin de pouvoir définir une stratégie territoriale. Le Projet d'aménagement stratégique (PAS) et le Document d'orientation et d'objectifs (DOO), devant définir ses objectifs « en cohérence avec les perspectives démographiques et économiques du territoire »<sup>7</sup>, vont estimer les besoins futurs liés à la croissance démographique. Les projections démographiques locales représentent un exercice complexe, exigeant et surtout moins encadré par le Code de l'urbanisme.

Le contenu des documents d'urbanisme visés par les titres IV, V et VI du Code de l'urbanisme parle des objectifs en matière d'habitat, mais ne fait pas de référence directe à l'utilisation des données démographiques. Les cartes communales ainsi que le RNU seront volontairement écartés dans le cadre de ce mémoire.

**L'analyse de ces données** à travers les documents d'urbanisme et la **justification dans le projet politique local** de celles-ci représente **un enjeu majeur** depuis ces dernières années, notamment face **aux nouveaux objectifs nationaux de sobriété foncière et de lutte contre l'artificialisation des sols**

Dans le cadre de la loi « Climat et résilience<sup>8</sup> » le législateur, en vue de diminuer le constat de la forte consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) lors de la dernière décennie<sup>9</sup>, a prévu l'objectif « *zéro artificialisation nette des sols* » (ZAN) en 2050, avec un objectif intermédiaire de réduction de moitié de la consommation d'ENAF d'ici 2031.

La mise en œuvre du ZAN met en évidence auprès des différents acteurs locaux, mais aussi des juridictions, **la difficulté de l'analyse et de l'utilisation de la donnée**<sup>10</sup>. Cela se traduit de plus en plus au contentieux, notamment par une décision récente datant du 26 mars 2024 de la Cour administrative d'appel de Nantes qui annule la délibération approuvant le PLUi de Questembert communauté en raison de l'insuffisance du rapport de présentation du plan liée à l'ancienneté des données d'évolution démographique<sup>11</sup>. Un rapport et des données qui selon le juge ne

---

<sup>7</sup> Article L.141-7 du Code de l'urbanisme

<sup>8</sup> LOI n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (1)

<sup>9</sup> PORTAIL NATIONAL DE L'ARTIFICIALISATION, Tableau de bord sur la consommation d'espaces NAF mesurée par les fichiers fonciers retraités par le CEREMA

<sup>10</sup> Article L.151-4 du Code de l'urbanisme

<sup>11</sup> Cour Administrative d'Appel de NANTES, 5ème chambre, 26/03/2024, 22NT03863

permet « de justifier l'objectif d'accueil de 5 000 habitants supplémentaires à l'horizon 2029, soit près du double de celui-ci projeté compte tenu des données récentes ».

Depuis 2021, les PLU(i) dont l'**analyse de la consommation foncière et la justification des objectifs de modération de cette consommation ne respectait pas suffisamment les exigences du Code de l'urbanisme** ont été sanctionnés par une **annulation totale ou partielle**. C'est aussi d'ailleurs le cas du PLUi-H de Toulouse Métropole<sup>12</sup> dont les auteurs ont surestimé la consommation d'espaces passée et surévalué les besoins fonciers résultant des prévisions économiques et démographiques.<sup>13</sup> Le juge administratif élabore, à travers le contentieux, des critères de sélection pour des données démographiques "vertueuses" en tenant compte notamment de l'**ancienneté des données et de leur justification**. Ces critères visent à garantir la **pertinence** et la **fiabilité** des informations utilisées dans la **prise de décision** et la **planification territoriale**.

Ainsi, en considérant l'influence des données démographiques sur l'évaluation des besoins fonciers dans la planification territoriale locale, comment le juge administratif encadre-t-il l'utilisation et la justification de ces données dans les documents d'urbanisme (SCoT/PLU-i) pour assurer le respect des objectifs de sobriété foncière et de lutte contre l'artificialisation des sols, tels que fixés par la loi 'Climat et résilience'?

Dans une première partie, sera abordé l'encadrement juridique des données démographiques, les évolutions au sein du corpus juridique, leur intégration dans la planification territoriale, ainsi que la remise en question de la nature des données par le juge administratif dans un contexte où la loi reste silencieuse notamment concernant la méthode d'analyse de la croissance démographique dont les résultats diffèrent selon la sélection d'indicateurs démographiques (Partie1).

Dans une seconde partie, étant donné que le PLU(i) doit quantifier les besoins en logement et en foncier afin de rationaliser et justifier le foncier ouvert à l'urbanisation lors de son élaboration ou de sa procédure d'évolution, nous examinerons comment l'évaluation des besoins fonciers à l'échelle de l'EPCI se traduit dans les documents de planification. Nous analyserons ainsi le lien entre les prévisions d'évolution démographique et les enjeux de sobriété

---

<sup>12</sup> Cour Administrative d'Appel de BORDEAUX, 4ème chambre, 15/02/2022, 21BX02287

<sup>13</sup> SANTONI Laetitia, « PADD - Le contrôle contentieux de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) dans le PLU », Construction – Urbanisme, n° 10, 1er octobre 2022

foncière, conformément à l'objectif ZAN, en illustrant ce lien par divers exemples faisant lien entre plusieurs politiques publiques (Partie 2).

**PARTIE I.**

**L'ENCADREMENT JURIDIQUE STRICT DE L'ANALYSE  
DEMOGRAPHIQUE INTERVENANT DANS LA  
PLANIFICATION TERRITORIALE LOCALE**

**L**'analyse démographique<sup>14</sup> permet **d'anticiper et de s'adapter aux conséquences des transitions démographiques.**

**La loi** intervient pour assurer la protection de l'utilisation des données. Ceci dit, concernant l'analyse de la **donnée démographique brute** en tant que telle dans la planification territoriale locale, c'est le **juge administratif** qui est venu préciser l'utilisation de celles-ci. Cela s'explique par l'intérêt politique considérable qu'elles génèrent, car elles influencent directement l'orientation des projets politiques des territoires.

La donnée démographique est l'illustration d'une population et de ses changements sur un même territoire, et c'est en ce sens que c'est un **enjeu stratégique majeur** pour les collectivités et plus particulièrement **les auteurs des documents de planification**. La donnée issue des recensements de la population permet de soutenir les objectifs du projet de territoire. L'interprétation des données démographiques révèle également **la manière dont elles sont mobilisées afin d'appuyer une vision politique** du territoire (**Chapitre 1**). L'analyse démographique est un pilier dans l'élaboration et dans l'évolution des documents d'urbanisme et ses résultats témoigne de la croissance démographique du territoire. Il sera alors opportun de retranscrire son insertion dans la planification locale d'urbanisme (**Chapitre 2**).

---

<sup>14</sup> En tant que processus de collecte et d'étude d'informations sur les caractéristiques générales d'un groupe de personnes.

## CHAPITRE I.

### LA DONNEE DEMOGRAPHIQUE COMME ENJEU STRATEGIQUE MAJEUR DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

**L**es enjeux de la démographie sont multiples, ce qui explique pourquoi elle se retrouve en transversalité dans de nombreux sujets tels que les flux migratoires, la pression sur les ressources naturelles, la santé des populations et la croissance de l'urbanisation.

Pour une meilleure compréhension de ces enjeux il est utile de retracer tout d'abord l'**encadrement juridique et institutionnel de la statistique démographique**. Une des missions fondamentales de l'INSEE sont les recensements de population permettant historiquement aux **auteurs des documents de planification** d'obtenir des **informations exhaustives et fiables** autant au niveau national que local (**Section 1**). L'utilisation et l'analyse des données statistiques dans la planification étant de plus en plus contestées, la question **de la nature de la donnée utilisée dans la planification** s'est posée devant le juge administratif qui rejette les données obsolètes, erronées ou encore incomplètes (**Section 2**)

## **SECTION I.**

### **L'OBLIGATION DE RECENSEMENT DE LA POPULATION AU SERVICE DU PROJET DE TERRITOIRE**

La donnée publique démographique est recensée par l'INSEE et les services ministériels : c'est la principale référence en matière de recensement de la population sur le territoire (**§1**). L'importance stratégique des données dans la planification réside en fait dans l'utilisation de la donnée. Ainsi, est opérée une sélection de facteurs démographiques pour pouvoir forger un projet politique intégré au projet de territoire (**§2**).

#### **§ 1. LE CADRE JURIDIQUE DE REFERENCE DE LA STATISTIQUE DEMOGRAPHIQUE POUR ETABLIR LES STRATEGIES FONCIERES ET TERRITORIALES**

La statistique nationale découle directement du recensement de la population, prévu comme une obligation depuis 1951. La statistique permet la création d'indicateurs démographiques nationaux et locaux essentiels à la planification territoriale sur lesquels vont reposer les stratégies territoriales et foncières des collectivités (**A**). Ces indicateurs démographiques, couplés à une analyse du parc de logements, vont permettre d'estimer le nombre de logements nécessaires pour conserver une population stable et pour accueillir de nouveaux habitants. (**B**)

#### **A. Le service statistique public national : l'accès public à une statistique nationale et locale**

Le premier article de la loi du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistique<sup>15</sup> indique que le service statistique public est composé de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) et des services statistiques ministériels (SSM).

Cet article nous indique aussi ce qui est entendu derrière le terme de « statistiques publiques » soit « l'ensemble des productions issues : des enquêtes statistiques dont la liste est arrêtée chaque année par un arrêté du ministre chargé de l'économie ; de l'exploitation, à des fins d'information générale, de données collectées par des administrations, des organismes publics ou des organismes privés chargés d'une mission de service public. »

Les publications des productions de l'INSEE en matière de statistiques varient selon les territoires. Tous les territoires ne sont pas sur un pied d'égalité vis-à-vis de la fréquence de mise à jour des recensements (**a**). Malgré cette disparité, la statistique en tant que telle se veut

---

<sup>15</sup> LOI n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques

**exhaustive et fiable** et permet d'accéder au-delà de la statistique nationale à **une statistique locale** bien plus précise (b).

*a. Des disparités dans l'accès aux données de recensement*

Le recensement de la population est encadré par **trois principaux textes relativement récents** pour une obligation datant de 1951 : une loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité<sup>16</sup> ; un décret du 5 juin 2003 modifié relatif au recensement de la population<sup>17</sup> ; un décret du 23 juin 2003 portant répartition des communes pour les besoins du recensement de la population<sup>18</sup>.

Il est également encadré par le Règlement général sur la protection des données (RGPD)<sup>19</sup>, la loi Informatique et libertés du 6 janvier 1978<sup>20</sup> et la loi sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques du 7 juin 1951<sup>21</sup> évoquée précédemment.

Les statistiques issues des recensements de la population ne sont **pas accessibles de manière égale à tous les auteurs de documents d'urbanisme**, cela dépend du **territoire concerné** ainsi que de la **fréquence de mise à jour des recensements**. Par exemple, les populations de France métropolitaine et de plusieurs territoires d'outre-mer, comme la Martinique ou la Guadeloupe, sont **actualisées chaque année** alors qu'à l'inverse, pour des territoires comme Mayotte, la Nouvelle-Calédonie, ou la Polynésie française, ces mises à jour ne se font que **tous les cinq ans**, en fonction du millésime de réalisation des recensements spécifiques à chacun de ces territoires.

De plus, la méthode de recensement elle-même varie en son sein : pour les communes de moins de 10 000 habitants, **un recensement exhaustif a lieu tous les cinq ans**, tandis que pour les communes de plus de 10 000 habitants, le recensement se **fait chaque année, mais sur un échantillon tournant de 8 % des adresses**. Cela signifie que les informations démographiques disponibles pour la création de documents d'urbanisme peuvent ne pas être uniformes dans le temps ni selon les territoires. Cette hétérogénéité rend nécessaire une approche différenciée et adaptée aux spécificités locales, ce qui justifie d'autant plus la territorialisation du ZAN. L'observation et l'analyse des dynamiques territoriales doivent être régulièrement actualisées

---

<sup>16</sup> LOI n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité

<sup>17</sup> DÉCRET n° 2003-485 du 5 juin 2003 modifié relatif au recensement de la population

<sup>18</sup> DÉCRET n° 2003-561 du 23 juin 2003 portant répartition des communes pour les besoins du recensement de la population

<sup>19</sup> Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE

<sup>20</sup> LOI n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés

<sup>21</sup> LOI n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques.

pour garantir que les décisions en matière d'urbanisme, notamment pour atteindre l'objectif ZAN, soient fondées sur des informations fiables et adaptées à chaque contexte local. En d'autres termes, une prise en compte fine des réalités démographiques permet de mieux ajuster les stratégies d'aménagement du territoire en fonction des besoins spécifiques des zones concernées

Par ailleurs, le point de départ de la population que représente le recensement est d'une qualité variable selon les communes. En effet, la population est estimée par l'INSEE à partir de celle observée résidant dans des logements équivalents situés dans le même secteur géographique. Si ces logements non enquêtés sont nombreux, comme cela a pu être le cas dans certaines communes de Bordeaux Métropole<sup>22</sup>, le point de départ de la projection est incertain, ce qui peut se traduire par un non-ajustement des projections aux observations les plus récentes, ce qui, et nous le verrons plus tard, peut poser problème dans une période où la donnée récente en matière de prévisions démographiques est essentielle pour le juge administratif.

### *b. Des données multiples : les statistiques locales de l'INSEE*

L'INSEE ne s'arrête pas au recensement de la population. Sur le site internet de l'Institut sont accessibles, en plus de statistiques nationales, des statistiques locales qui permettent d'avoir accès à de nombreuses données indispensables à la connaissance d'un territoire et de sa population, notamment en matière d'habitat et de logement. Ces statistiques, accessibles à tous, offrent un ensemble de données issues des derniers recensements. L'offre de données locales se décline sous forme de tableaux et graphiques interactifs, de bases de données, ainsi que de deux sites dédiés à la cartographie. Bien que cette offre ne couvre pas tous les indicateurs potentiellement exploitables, elle reste abondante et fournit un aperçu assez complet de la statistique locale.

The screenshot shows the 'Statistiques et études' section of the INSEE website. At the top, there's a navigation bar with links for 'Menu', 'Blog', 'Presse', 'Aide', 'English', and a search bar. Below the navigation is a header with the INSEE logo and the text 'Institut national de la statistique et des études économiques' and 'Mesurer pour comprendre'. The main menu has categories: 'STATISTIQUES ET ÉTUDES' (selected), 'DÉFINITIONS, MÉTHODES ET QUALITÉ', 'SERVICES', and 'L'INSEE ET LA STATISTIQUE PUBLIQUE'. A breadcrumb trail shows 'Accueil > Statistiques et études'. The main content area has a dark blue header 'Statistiques et études' and sub-sections: 'Statistiques nationales', 'Statistiques locales', 'Recensement de la population', 'Comptes nationaux annuels', 'Études nationales', 'Études et conjoncture régionales', 'Conjoncture nationale', and 'Indices et séries chronologiques'. There are also links for 'Retrouvez ci-dessous les recherches les plus fréquentes' and 'Rechercher sur le site'.

<sup>22</sup> A'Urba, « À quoi servent les projections démographiques ? », novembre 2016, P.3

Il est possible d'obtenir des données sur :

- L'évolution de la population du territoire (indicateurs POP) : au fil des périodes, par tranche d'âge, par sexe et par âge, due au solde naturel ou au solde des entrées-sorties du territoire, le précédent lieu de résidence des habitants, la répartition de la population de 15 ans ou plus (en particulier par catégorie socio-professionnelle).
- Les ménages (indicateurs FEM) : leur composition, l'évolution de leur taille, le nombre d'enfant(s) de moins de 25 ans, etc.
- Le logement (indicateurs LOG) : évolution du nombre de logements par catégorie, le type de logement (maison, appartement), le nombre de pièces, la période d'achèvement du logement, certaines caractéristiques des résidences principales, l'équipement automobile associé, etc..
- La population active, l'emploi et le chômage (indicateurs EMP), dont les caractéristiques de l'emploi (indicateurs ACT).
- Le type d'activité, répartition de la population active par CSP, taux de chômage, nombre d'emplois dans la zone, indicateur de concentration d'emploi, statut et conditions d'emploi, lieu de travail par rapport à la commune de résidence.
- Les caractéristiques des établissements (indicateurs RES) : établissements actifs employeurs par secteur d'activité et par taille, etc.
- Ainsi que certaines capacités touristiques (indicateurs TOU) : si elles existent, nombre et capacité des hôtels et des campings, nombre d'autres hébergements collectifs.

## B. L'intégration des indicateurs démographiques dans le diagnostic de territoire

L'élaboration d'un document d'urbanisme est l'occasion pour une collectivité d'établir une **prospective démographique** et de déterminer notamment **ses besoins nouveaux en logements**. Suivant ce qui a été dit précédemment, deux indices démographiques sont à estimer à l'horizon du PLU, soit une dizaine d'années : **la population et la taille des ménages**.

**Les indicateurs démographiques** vont jouer **un premier rôle** dans le **diagnostic de territoire**. Le **rapport de présentation** du PLU(i) doit être rédigé, selon le Code de l'urbanisme, à partir d'un diagnostic établi « **au regard des prévisions économiques et démographiques** » (a), ceci dit le texte ne précise **pas de méthode obligatoire**, laissant ainsi

une marge d'appréciation aux territoires quant à l'utilisation des indices démographiques issus des recensements de la population (b).

*a. La population actuelle et son évolution au fondement du diagnostic de territoire*

L'article L.151-4 du Code de l'urbanisme dispose que le **rapport de présentation du PLU** doit se fonder sur un diagnostic **tenant compte « des prévisions économiques et démographiques »** ainsi que des besoins répertoriés. Cet article, qui à lui seul prévoit le diagnostic de territoire du rapport de présentation, donne alors comme indice de construction d'un diagnostic de territoire la **prise en compte des prévisions démographiques**. Au regard des données recueillies, ces dernières sont mises **en perspective avec les enjeux et les questions soulevées du territoire** dans le but **d'éclairer les décisions** à prendre localement. Ces éléments sont généralement cruciaux pour orienter notamment les politiques relatives au logement. **Le diagnostic** élabore un constat **sur la situation actuelle**, mais également sur **l'évolution du territoire** au cours des dernières années à partir de prévisions démographiques.

Concernant l'opposabilité des dispositions de l'article L. 151-4, **les indications** contenues dans le **rapport de présentation** d'un PLU<sup>(i)</sup> ne sont **pas opposables** pour la délivrance d'une autorisation d'urbanisme, **mais** elles peuvent cependant être **prises en considération** par le juge pour **interpréter les dispositions d'un règlement du PLU**, lorsque cette interprétation **ne ressort pas clairement de la seule lecture** du texte de ces dispositions<sup>23</sup>.

Le DOO du SCoT, lui, se doit de définir **les objectifs et les principes de la politique de l'habitat** participant à l'**évolution** et à l'**optimisation** de l'usage des espaces urbains et ruraux, ceci « **en cohérence avec les perspectives démographiques et économiques du territoire, en privilégiant le renouvellement urbain** ».<sup>24</sup>

*b. La liberté des collectivités dans le choix de la méthode de diagnostic*

Le corpus législatif n'impose pas aux collectivités une méthode particulière pour la réalisation du diagnostic territorial. Comme évoqué précédemment, l'article L. 151-4 dispose que le **rapport de présentation** doit s'appuyer sur le diagnostic qui est établi au regard des prévisions démographiques, mais ne précise pas de méthode particulière ou d'indicateurs démographiques référents.

---

<sup>23</sup> Cour Administrative d'Appel de Nantes, 20 déc. 2022, Commune de Rennes, n° 21NT03049

<sup>24</sup> Article L.141-7 du Code de l'urbanisme

Sans méthodologie, les collectivités doivent réussir à retranscrire dans un diagnostic toutes les attentes qui lui sont associées, en particulier sa capacité à représenter fidèlement la réalité du territoire et à en justifier les choix. C'est ici qu'intervient dans un premier temps la **complexité de l'interprétation de la donnée**, puisque les collectivités ont la **liberté** de sélectionner les éléments ayant pour intérêt la **définition du projet de territoire** et de définir leur diagnostic au regard des « **besoins répertoriés** ». La marge se resserre cependant, puisque le diagnostic n'est pas seulement composé des prévisions démographiques et que l'essence du rapport de présentation tend à la **justification des choix retenus**. La méthode choisie qui impacte les choix retenus sera ainsi motivée par le biais de la justification de ceux-ci.

Ajoutons que, si l'on compare avec l'observation du sol en France à l'heure du ZAN, le mode de calcul des espaces urbanisés impose, encore plus qu'auparavant, des données à jour et justifiées. C'est sur la base de l'extension urbaine qui a eu lieu ces dernières années (qui doit donc être bien chiffrée avec des informations récentes) qu'il sera possible de plafonner la future consommation foncière.

## § 2. LA PRODUCTION DE PROJECTIONS DEMOGRAPHIQUES PAR L'INSEE

Les projections démographiques **représentent la taille future de la population et la répartition par âge et par sexe** (si les hypothèses émises se vérifient). L'intérêt de la donnée passe par ce deuxième stade, le premier étant sa récolte, il est maintenant question de **réaliser**, à partir de la donnée, **une projection de celle-ci dans l'avenir**. Cela a un intérêt majeur puisque c'est le fondement de l'évaluation des besoins du territoire en matière d'habitat, notamment concernant les logements.

Cette projection est proposée par l'INSEE à partir du **modèle OMPHALE (A)**, cependant ce modèle ne prend pas en compte toutes les spécificités d'un territoire. **(B)**

### A. Les projections démographiques du Service statistique national : projeter et non pas prévoir l'évolution de la population

« *S'il n'est pas possible de prévoir, il est néanmoins possible de « projeter » la population à un horizon plus ou moins lointain en fonction d'un jeu d'hypothèses explicites : un scénario pour l'avenir* »<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup>[https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&copi=89978449&url=https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/2571308/imet124\\_c\\_chapitre\\_1\\_l\\_application\\_omphale.pdf&ved=2ahUKEwi4pp3719uHAXOR6QEHYHHFScQFnoECCIQAQ&usg=AOvVaw161565DGOPpO-i3HJ-ZzHr](https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&copi=89978449&url=https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/2571308/imet124_c_chapitre_1_l_application_omphale.pdf&ved=2ahUKEwi4pp3719uHAXOR6QEHYHHFScQFnoECCIQAQ&usg=AOvVaw161565DGOPpO-i3HJ-ZzHr)

L'« Outil Méthodologique de Projection d'Habitants, d'Actifs, de Logements et d'Élèves », dit modèle OMPHALE, est une application complexe qui comprend un **modèle théorique de projection de la population**, des **bases de données démographiques**, des **techniques d'analyse démographique** et des **outils de construction de scénarios** pour le futur. Encore une fois, les projections démographiques ne font pas l'objet d'un contenu juridique spécifique précisé par la loi ou les règlements.

Ainsi, sur **tout territoire de plus de 50 000 habitants**, il est possible d'obtenir auprès de l'INSEE **des projections démographiques Omphale horizon 2070** qui s'appuient cependant sur le **recensement de la population de 2018**. Le modèle propose une simulation de **projection de la population** au niveau **départemental et régional**. L'outil de projection dont il est question est un service payant de l'INSEE qui a été mis en place pour répondre à **des demandes** de projections démographiques locales **de plus en plus soutenues**. Les demandes émanent évidemment le plus souvent **des acteurs publics locaux** qui, dans un contexte de **décentralisation**, sont **renforcés dans leurs prérogatives en matière d'élaboration de politiques publiques**. Ainsi, les documents d'urbanisme et de planification élaborés par ces acteurs (SRADDET, SCoT, PLUi) s'appuient sur des projections pour **étayer les diagnostics et les perspectives**.

Bien qu'aucune méthode spécifique ne soit imposée, l'INSEE propose avec le modèle Omphale une **méthode fiable** pour **réaliser des projections démographiques**. Il permet de projeter la population de n'importe quelle zone géographique composée de plusieurs communes, ajustant ainsi le champ d'étude à la zone de compétence des décideurs. De plus, Omphale génère des **projections de la pyramide des âges**, offrant ainsi une **analyse spécifique** pour **différentes tranches de la population**, telles que les jeunes ou les personnes âgées. Les projections par sexe et âge permettent également de calculer des indicateurs complémentaires, comme **la population active ou le nombre de ménages**, facilitant ainsi **l'évaluation des besoins en logements qui est une des résultantes des documents d'urbanisme**.

Un outil comme Omphale permet **d'estimer** avec précision la population future en fonction d'un scénario particulier. Il permet également de tester plusieurs hypothèses, chacune étant assortie d'un degré de probabilité. Cependant, l'INSEE précise qu'il **ne répond pas directement** à la question « **quelle sera la population dans 15 ans ?** ». Il est plutôt conçu pour répondre à l'interrogation suivante : « **Quelle serait la population dans 15 ans si les conditions du scénario choisi étaient réalisées ?** ». Ces deux questions diffèrent, la deuxième, que préconise l'INSEE, fait état de l'**incertitude** qui entoure les prévisions démographiques.

Cette méthode constitue en définitive un **scénario standardisé** ne prenant pas en compte **les spécificités locales** ou encore **les ruptures de tendances démographiques récentes**.<sup>26</sup> En effet, ce dernier doit produire des données comparables à l'échelle nationale, et cela nécessite l'utilisation **de méthodes uniformes**. Par ailleurs, les données utilisées sont parfois anciennes, collectées lors de recensements ou d'enquêtes à intervalles réguliers. Les ruptures démographiques récentes, survenant parfois trop rapidement, **ne peuvent être intégrées en temps réel** dans des modèles pensés pour s'appuyer sur **des tendances à long terme**. L'adaptation constante des méthodes pour refléter ces changements imprévus demanderait **des ressources humaines et financières importantes**, souvent au-delà des capacités logistiques des services publics.

De plus, la création **de scénarios spécifiques pour chaque région** multiplierait le travail des statisticiens.

En outre, l'objectif semble être de garantir des analyses objectives et neutres. Le service statistique public s'appuie sur des **données stables et consolidées** pour **éviter les fluctuations passagères ou les erreurs d'interprétation**, et privilégier des méthodes éprouvées pour produire des résultats fiables et comparables à travers le territoire.

## B. Parfaire les lacunes de la projection démographique en prenant en compte les spécificités territoriales

La précision des projections démographiques dépend principalement de **l'exactitude des hypothèses retenues**. Les démographes tentent d'élaborer les meilleures hypothèses possibles en fonction des données existantes et les révisent à mesure que de nouvelles informations deviennent disponibles par le biais de diverses sources, telles que **les recensements nationaux, les registres d'état civil, les statistiques sur l'immigration et les enquêtes démographiques**. Par conséquent, il est essentiel que **les décideurs et les planificateurs comprennent les hypothèses sur lesquelles reposent les différentes séries de projection**. Comprendre les causes de l'incertitude dans les projections démographiques et leurs implications pour **les politiques et les plans** qui couvrent **des horizons temporels différents** est indispensable pour une planification réussie.

C'est un **exercice complexe et exigeant**. Dans le contexte des documents d'urbanisme, la prise en compte des projections démographiques locales constitue un **enjeu crucial** pour **l'adaptation des politiques territoriales aux réalités spécifiques** de chaque commune. Bien

---

<sup>26</sup> À l'exception des disparités locales.

que les projections nationales fournissent une base indispensable pour anticiper les évolutions à grande échelle, elles peuvent parfois **se révéler insuffisantes** pour saisir les dynamiques locales. Les projections démographiques locales, bien qu'essentielles pour les élus qui cherchent à planifier le développement de leur commune, posent **des défis spécifiques liés à la précision des données et à l'impact des particularités territoriales**. Des défis que l'on retrouve également dans **le calcul de l'artificialisation**.

Le PLU encore davantage que le SCoT doit intégrer **les spécificités territoriales** pour assurer une **planification cohérente et durable**.

Les documents d'urbanisme, à leurs différentes échelles, sont non seulement des outils **de prévision** mais aussi **de régulation**, permettant de **maîtriser les effets de la croissance démographique sur les infrastructures et les services publics**. Toutefois, les projections locales peuvent se heurter à **des limitations**, notamment en termes de robustesse scientifique sur les **très petits territoires**, où elles peuvent basculer dans la **prédition** plus que dans la **projection fiable** comme L'INSEE le préconise. Cette situation appelle à une certaine prudence et à la **mise en place de marges d'erreur plus larges**, soulignant la nécessité pour les communes de s'appuyer sur des partenariats avec des institutions spécialisées, comme l'Institut d'Études Démographiques (IED), afin de **développer des modèles plus précis**.

En effet, les exercices de projection réalisés montrent que le développement territorial ne peut être envisagé sans **une réflexion approfondie sur la relation entre habitat et population**. On retrouve ici la **problématique du point de départ au niveau national** : le recensement qui est d'une qualité variable selon les communes.

Le projet de territoire, en tant que cadre stratégique, joue un rôle central dans la gestion de ces dynamiques. Il devra intégrer **les résultats des projections démographiques locales** pour pouvoir ajuster **les orientations en matière d'urbanisation, de développement économique et de services publics**. Ce lien étroit entre projet de territoire et projections démographiques souligne l'importance de la planification locale **dans le maintien d'un équilibre entre croissance démographique et capacité d'accueil à travers des infrastructures**, évitant ainsi **une surcharge des équipements** et une dégradation de la qualité de vie des habitants.

Ainsi, bien que les projections démographiques locales permettent de dépasser certaines lacunes des projections nationales en tenant compte des spécificités territoriales, elles **requièrent une approche méthodologique rigoureuse et une intégration étroite avec les documents d'urbanisme**, tout en reconnaissant leurs propres limites et incertitudes.

## **SECTION II.**

### **SELECTIONNER LA DONNEE DEMOGRAPHIQUE « FIABLE » EN VUE DE FORGER LE PROJET DE TERRITOIRE**

Nous avons précédemment examiné **les données brutes fournies par l'INSEE** et souligné que les rédacteurs des documents d'urbanisme disposent d'une certaine **latitude dans le choix des indicateurs démographiques**. Désormais, nous allons nous attarder sur deux jurisprudences récentes de la Cour administrative d'appel où le juge administratif a annulé deux PLUi en considérant qu'ils fondaient leurs diagnostics sur **des données démographiques obsolètes, erronées ou incomplètes**. Bien qu'aucune prévision légale ne l'impose, la mobilisation de telles données peut ainsi conduire à **l'annulation totale d'un document d'urbanisme**, que ce soit un PLU(i) ou SCoT.

Ainsi se pose la question de la « **bonne donnée** ». Que faut-il mobiliser pour atteindre une donnée **récente, juste et complète** ancrée à **la réalité du terrain** ? Tout d'abord, il conviendra de rappeler les critères retenus par le juge qui, en identifiant un diagnostic territorial invalide, a laissé paraître **des critères de sélection de la donnée (§1)**. L'intervention du juge administratif en la matière est due au fait qu'il n'est pas rare de voir des PLU(i) et/ou des SCOT s'abandonner à **des projections décorrélées de la réalité**, ce, par **volonté politique** et notamment pour **lutter contre le déclin démographique** qui peut s'observer sur leur territoire (**§2**)

#### **§ 1. LES CRITERES DE SELECTION DES DONNEES DEMOGRAPHIQUES DANS LE CADRE DE LA PLANIFICATION TERRITORIALE**

Pour assurer la légalité et la pertinence des projets de planification territoriale, les données démographiques utilisées doivent répondre à certains critères précis fixés par le juge administratif.

Ces critères garantissent que les choix d'aménagement reposent sur des **informations fiables et actuelles**. Dans cette section, nous examinerons d'abord **l'importance de la source et de l'ancienneté** des données utilisées (**A**), puis nous analyserons comment ces données **influencent les politiques économiques et de logement du territoire**. (**B**)

#### **A. L'importance de la source et de l'actualité des données démographiques pour la validité du diagnostic territorial**

Le juge administratif accorde une importance primordiale à la source et à l'ancienneté des données démographiques pour évaluer **la validité d'un diagnostic territorial**. Dans un arrêt de la Cour Administrative d'Appel de Nantes, il a été déterminé que le PLUi valant SCoT de

Questembert, adopté en 2019, se fondait sur des **données démographiques datant de 2012** (soit **plus de 6 ans** avant la date d'approbation du PLUi) alors qu'entre-temps la croissance de la population avait considérablement baissé ce qui avait d'ailleurs été soulevé par la commission d'enquête publique, le préfet et également la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe). La Cour administrative a jugé que l'utilisation de ces données était problématique, car **elles ne prenaient pas en compte les évolutions démographiques récentes** : « *Les données démographiques contenues dans le diagnostic, datant de 2012, ne reflétaient pas les évolutions réelles du territoire jusqu'en 2019*<sup>27</sup> », puisque celui-ci était en déclin démographique et non pas en croissance démographique.

Ainsi, le premier critère de l'actualité des données mis au centre par le juge est le suivant : **les choix de planification** doivent reposer sur **une image fidèle et actualisée du contexte démographique**. Pour répondre aux exigences du juge, les données doivent provenir **de sources fiables et être régulièrement mises à jour**, ce qui peut rentrer en conflit même avec les statistiques de l'INSEE ou les enquêtes locales récentes, comme nous avons pu le voir précédemment.

Ce n'est pas la seule fois où le juge a rendu de telles conclusions. En effet, dans une décision récente, la Cour Administrative d'Appel de Nancy appuie le propos. Le juge a relevé **l'insuffisance du rapport de présentation** du SCoT de l'agglomération Thionvilloise, notamment au regard des dispositions de l'article L. 141-3 du Code de l'urbanisme, dans sa version applicable au litige<sup>28</sup>. Le tribunal a particulièrement mis en lumière la surestimation significative des prévisions démographiques. Selon les chiffres de l'INSEE de 2014, le territoire s'étend sur une superficie de 106 662 hectares et compte 261 005 habitants. Dans ce contexte, le SCOT prévoyait une augmentation de la population de 0,86 % par an à partir de 2014, estimant qu'elle atteindrait 312 150 habitants d'ici 2035, soit une hausse de 20 % sur une période d'environ vingt ans. Cependant, ces projections ont été contestées par plusieurs acteurs publics, notamment la Mission régionale d'autorité environnementale (MRAE) du Grand Est, le préfet de la Moselle, et la région Grand Est. Dans leurs avis respectifs, ils remettent en question les prévisions démographiques du syndicat, les jugeant largement surestimées en raison d'une méthodologie floue qui ne tient pas compte du ralentissement démographique observé dans le territoire couvert par le SCOTAT.

**Au cœur du document, les auteurs** qualifiaient cette **projection de « volontariste »**. Il faut pouvoir justifier la méthodologie retenue pour déterminer les prévisions démographiques, ce qui n'était pas le cas selon le juge administratif en l'espèce. De plus, les conclusions du préfet et de la MRAe allaient, comme dans l'arrêt précédent, à l'encontre du document.

---

<sup>27</sup> CAA Nantes, 26 mars 2024, n° 22NT03863

<sup>28</sup> Il n'était pas encore question du PAS du SCoT mais bien du rapport de présentation

## B. Mobiliser les données les plus récentes : une exigence incontournable

La Cour a confirmé cette analyse en soulignant que « *Questembert communauté avait connaissance des évolutions démographiques récentes* » et que poursuivre un objectif de croissance disproportionné, malgré la **connaissance des données réelles**, entachait le projet d'illégalité.

Dans l'affaire de Questembert Communauté, la Cour a confirmé que les **auteurs avaient « connaissance des évolutions démographiques récentes »**, soulignant que le fait de **poursuivre un objectif de croissance disproportionné**, malgré ces connaissances, **entachait le projet d'illégalité**. Dans l'affaire de l'annulation du SCoT de l'agglomération Thionvilloise, le juge a établi que **les prévisions démographiques erronées** avaient conduit à un projet d'aménagement prévoyant l'artificialisation de 744 hectares pour la construction de 28 738 logements, **fondé sur des données obsolètes**. Il est crucial de souligner que la décision du syndicat mixte, fondée sur des faits matériellement inexistantes, a été qualifiée **d'erreur manifeste d'appréciation**.

Ces situations illustrent l'interaction entre la science et le droit, où **l'absence de rigueur dans l'utilisation des données peut mener à des décisions illégales**. Ainsi, alors que l'argument scientifique prend une place de plus en plus prépondérante dans la fabrique et l'application du droit, la question se pose de savoir si ici c'est la légitimité scientifique qui surpassé la légitimité démocratique.

Ces erreurs mettent en **évidence la nécessité pour les collectivités publiques de mobiliser des données récentes et pertinentes**, comme en disposent les articles L. 141-1 et L. 101-2 du Code de l'urbanisme, qui impose **un développement urbain maîtrisé et une gestion économe des sols**.

### § 2. LA SELECTION DE DONNEES DEMOGRAPHIQUES OBSOLETES, ERRONEES OU INCOMPLETES POUR SERVIR UN PROJET DE TERRITOIRE DYNAMIQUE

L'utilisation de données démographiques **inexactes, obsolètes ou incomplètes** compromet **la validité de la planification territoriale** et conduit à **l'annulation des documents d'urbanisme** par les juridictions administratives.

Cette section explore d'abord le **conflit** entre les prévisions **démographiques** et les objectifs politiques de **dynamisation territoriale (A)**, pour ensuite tenter de dresser le portrait de la bonne donnée à mobiliser dans son document d'urbanisme qui peut s'apparenter à la notion de

bonne gouvernance soit une gestion transparente et adéquates des données démographiques (**B**).

## A. L'opposition entre le constat d'un déclin démographique et le projet politique visant une dynamisation d'un territoire

Le déclin urbain est une réalité et ne se limite plus à la "diagonale du vide". En France, un cinquième des aires urbaines perd des habitants.<sup>29</sup>

L'opposition entre **le constat d'un déclin démographique ou une croissance démographique moindre** et le projet politique visant à **dynamiser un territoire** soulève des enjeux complexes, particulièrement dans le cadre de l'aménagement urbain. **La réalité démographique** se heurte souvent aux **ambitions politiques de revitalisation des territoires**, donnant lieu à des **discordances** entre la **réalité des chiffres et les projections avancées par les acteurs politiques**.

En effet, par intérêt politique, il n'est pas rare que les PLU(i) et les SCoT s'appuient sur des **projections démographiques décorrélées de la réalité**. Ces projections sont parfois fondées sur des données anciennes, souvent dans un souci apparent **d'économies d'études**, mais surtout pour masquer la réalité du déclin démographique de certains territoires.

Cette approche peut sembler pragmatique à court terme, permettant de **contourner les règles imposant une plus grande sobriété foncière** et de **justifier des projets d'aménagement ambitieux**. Cependant, elle comporte **un risque juridique non négligeable**. Les juridictions administratives, comme l'a illustré l'arrêt de la Cour Administrative d'Appel de Nantes, **censurent avec rigueur et constance** ces « stratégies ».

Le juge, dans son rôle de garant du respect des règles en matière d'urbanisme, veille à ce que les décisions soient prises sur la **base de données récentes, raisonnables et complètes**. Cette exigence s'inscrit dans une logique **de protection du territoire**, mais aussi de **crédibilité** et de viabilité des projets d'aménagement qui incluent un projet politique, elle reste encadrée juridiquement. Une politique urbaine fondée sur des chiffres exacts et actuels permet non seulement de **mieux répondre aux besoins réels des populations**, mais aussi d'assurer une gestion **plus durable et plus respectueuse des ressources foncières**. Ignorer cette nécessité expose les collectivités à une sanction jurisprudentielle allant jusqu'à l'annulation des documents d'urbanisme. Au contraire, intégrer des données fiables sécurise les projets et évite des pertes financières.

---

<sup>29</sup> ROUSSEAU Max, « Déclin urbain : pour des politiques publiques sur mesure », Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), vie publique, Mars 2024

Ainsi, l'opposition entre un déclin démographique et des projets politiques de dynamisation appelle à **une vigilance accrue dans l'élaboration des politiques publiques**. L'urbanisme, en tant que discipline essentielle pour l'avenir des territoires, doit s'appuyer sur des bases objectives, solides et actuelles pour garantir des choix pertinents, durables et **juridiquement sécurisés**.

## B. Le portrait de la prévision démographique « fiable» selon le juge administratif

Les arrêts récents des Cours Administratives d'Appel de Nantes et de Nancy soulignent l'importance de **l'exactitude**, de **l'actualité** et de la **complétude** des données démographiques dans la validation des projets territoriaux.

Le juge administratif a indiqué qu'une observation réelle du terrain est essentielle pour justifier la viabilité des projets d'aménagement et garantir une bonne gouvernance des collectivités territoriales. Il exige donc que les données utilisées dans la planification territoriale reflètent **fidèlement les tendances démographiques actuelles** et soient **révisées en fonction des évolutions constatées**, afin d'éviter que des projets d'aménagement ne soient basés sur des hypothèses **déconnectées de la réalité**.

Ainsi, les critères retenus par le juge pour évaluer la validité d'un diagnostic territorial incluent la **mise à jour régulière des données**, leur **fiabilité**, leur **capacité à représenter fidèlement les dynamiques locales**, et leur adéquation aux objectifs de planification. Ces critères doivent être scrupuleusement respectés par les collectivités afin d'assurer la légalité et la pérennité de leurs projets d'aménagement.

<u>CRITERE</u>	<u>DESCRIPTION</u>	<u>DECISION DU JUGE ADMINISTRATIF</u>	
<b>Source de la donnée fiable et reconnue</b>	Les données démographiques doivent provenir de <b>sources fiables</b> et <b>reconnues</b> , telles que l'INSEE et les services statistiques ministériels.		
<b>Donnée récente</b>	Les données utilisées doivent être <b>récentes</b> . L'utilisation de données obsolètes (datant de plus de 6 ans, par exemple) peut conduire à l'annulation de documents d'urbanisme tels que le PLU ou le SCoT.	<i>PLUi de Questembert communauté</i> diagnostic était fondé sur des données de 2012 pour un document adopté en 2019, représentant une inadéquation temporelle. Le juge a souligné l'importance des données	

<b>Donnée Complète</b>	Les données doivent être <b>exhaustives et complètes</b> , couvrant l' <b>ensemble du territoire concerné</b> . Elles doivent permettre une <b>analyse détaillée des caractéristiques démographiques locales</b> .	exhaustives, condamnant l'usage de données partielles ne reflétant pas la réalité du terrain.	Une prévision démographique fondée sur des tendances démographiques en adéquation avec la réalité du territoire
<b>Pertinente pour le territoire</b>	Les données démographiques doivent être <b>directement pertinentes pour les décisions d'aménagement</b> , en particulier en matière de politiques de logement, d'urbanisation et d'infrastructures.	<b>SCoT de l'agglomération Thionvilloise.</b> L'utilisation de projections démographiques non adaptées aux spécificités et à la réalité du territoire à conduit à l'annulation du SCoT	
<b>Justification du choix de la méthode</b>	Les choix méthodologiques et les données utilisées doivent être <b>justifiés et motivés</b> dans le <b>rapport de présentation</b> , surtout en cas de sélection de <b>certaines indicateurs spécifiques</b> pour la planification territoriale.	<b>PLUi de Questembert communauté</b> Les choix de données n'étaient pas justifiés, ne permettant pas de comprendre la base des projections démographiques. Les auteurs avaient également connaissance de données récentes qui témoignaient de l'évolution démographique du territoire mais les ont écartées.	
<b>Donnée dont on à la connaissance</b>	Les données doivent être révisées régulièrement pour s'adapter aux évolutions récentes et éviter toute déconnexion avec la réalité démographique actuelle.		

## CHAPITRE II

### L'ANALYSE DEMOGRAPHIQUE DANS LE CADRE DE L'ELABORATION OU DE L'EVOLUTION D'UN DOCUMENT D'URBANISME

**L**a collecte et la mise en forme des données démographiques constituent **des éléments centraux** dans l'élaboration des documents d'urbanisme. Il est désormais question de préciser à quel moment ces données influencent **la légalité et la pertinence** du document d'urbanisme.

Ce chapitre explore les **exigences légales et contentieuses** liées à l'intégration des **données démographiques** dans le **rappor tde présentation**, pièce centrale de retranscription de l'analyse démographique ainsi que de son résultat (**Section 1**) et l'analyse des conséquences juridiques d'une mauvaise gestion de ces informations et **la justification des choix retenus** en matière de **maîtrise de la croissance démographique** et de **développement urbain** (**Section 2**).

## SECTION I.

### LE PREMIER STADE DE RETRANSCRIPTION DE L'ANALYSE DEMOGRAPHIQUE DANS LA PLANIFICATION TERRITORIALE LOCALE

Comme nous l'avons vu précédemment lorsqu'il était question de la liberté des collectivités dans le choix de la méthode de diagnostic, l'article L.151-4 du Code de l'urbanisme sur le contenu du rapport de présentation n'apporte **pas de précision complémentaire** quant à **l'intégration de la donnée démographique au sein du diagnostic**, si ce n'est qu'il doit être, et cela vaut pour le PLU comme pour le SCoT, « *établissement au regard des prévisions économiques et démographiques* »<sup>30</sup>.

Le diagnostic consiste à **tirer les enseignements de ces deux ensembles d'éléments**, qui constitueront ses deux volets, afin **d'éclairer les choix** à effectuer pour le territoire en matière de consommation d'espace, et de délimitation des zones<sup>31</sup> (**§1**). L'établissement du rapport de présentation s'appuyant sur un diagnostic établi au regard des « **prévisions démographiques** » qui a pu permettre de caractériser l'insuffisance du rapport de présentation de plusieurs documents d'urbanisme au contentieux (**§2**).

#### § 1. LES PRECISIONS REGLEMENTAIRES EN MATIERE DE DIAGNOSTIC TERRITORIAL ET DE PREVISIONS DEMOGRAPHIQUES DANS LE RAPPORT DE PRESENTATION

Pour le PLU comme pour le SCoT, les articles L.122-1-2 et L.151-4 du Code de l'urbanisme apportent **peu de précisions** concernant le **diagnostic démographique**, composante du rapport de présentation. Néanmoins, il est certain que le rapport de présentation doit **s'appuyer sur le diagnostic (A)** qui doit lui-même **s'établir au regard des « prévisions économiques et démographiques » (B)**

##### A. S'appuyer sur le diagnostic pour établir le rapport de présentation

Le rapport de présentation du PLU, le projet d'aménagement stratégique (PAS) ainsi que le document d'orientation et d'objectifs (DOO) du SCoT doivent être établis en « **s'appuyant** » sur un diagnostic<sup>32</sup>. Les informations transmises par le Code de l'urbanisme sur le **contenu de ce diagnostic** se trouvent à l'alinéa 2 et 3 de l'article L.151-4 en ce qui concerne le PLU. Cet

---

<sup>30</sup> Article L.154-4 du Code de l'urbanisme

<sup>31</sup> Dupont Christian, « *Écriture du rapport de présentation* », Fiche 2 : écriture du SCoT, Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU), 2013

<sup>32</sup> Article L. 122-1-2 du Code de l'urbanisme

article dispose que le diagnostic est « établi au regard des **prévisions économiques et démographiques** et des **besoins répertoriés** en matière de **développement économique, de surfaces et de développement agricoles, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement**, notamment en matière de biodiversité, d'**équilibre social de l'habitat, de transports, de commerce, d'équipements notamment sportifs, et de services.** » Aussi, en zone de montagne « ce diagnostic est établi également au regard des **besoins** en matière de **réhabilitation de l'immobilier de loisir et d'unités touristiques nouvelles** » ce qui souligne la nécessité d'adapter le diagnostic aux spécificités du territoire concerné.

Le rapport de présentation a pour tâche de présenter une **chaîne logique de causalité** entre **les choix retenus** et **les chiffres du diagnostic démographique**. Ainsi, pour expliquer les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement, **le rapport de présentation doit s'appuyer sur le diagnostic démographique**<sup>33</sup>.

Le diagnostic représente « l'état des lieux qui recense, sur un territoire déterminé, les problèmes, les forces, les faiblesses, les attentes des personnes, les enjeux économiques, environnementaux, sociaux (...) Il fournit des explications sur l'évolution du passé et des appréciations sur l'évolution future ». <sup>34</sup> C'est un **processus** qui met en évidence les points forts, les points faibles, les potentialités et les menaces du territoire. Il recherche les causes des dysfonctionnements et surtout recherche des axes de progrès. Il n'est **pas une fin en soi**, et représente seulement **une étape de la démarche de projet** et a **une finalité opérationnelle**. « Pas de diagnostic sans pronostic ». <sup>35</sup> Il nécessite de faire des choix, ne pouvant pas tout couvrir.

Le rôle central du rapport de présentation est de créer **une cohérence entre les données du diagnostic et les orientations prises dans le PLU**. Il s'agit **de justifier les choix d'aménagement et de développement durable**, les orientations d'aménagement et de programmation, ainsi que le règlement, en s'appuyant sur **une analyse démographique et économique rigoureuse**. La formulation légale selon laquelle le rapport de présentation "*s'appuie sur le diagnostic*" laisse une **marge d'interprétation** aux rédacteurs des documents d'urbanisme, leur permettant une certaine flexibilité. « S'appuyer » évoque une certaine souplesse, on ne parle pas d'une transcription à la lettre mais bien d'un simple appui. Toutefois, cette flexibilité ne doit pas conduire à négliger la rigueur de l'analyse initiale.

---

<sup>33</sup> Article L.151-4 du Code de l'urbanisme

<sup>34</sup> Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR)

<sup>35</sup> Définitions et méthodes, la démarche de diagnostic de territoire

<https://www.diagnosticterritoire.org/uploads/documents/4631231778d3f4865b08fea327a5ff1659e733c8.pdf>

Les juridictions administratives se montrent particulièrement **vigilantes** quant à la rigueur de cette analyse, notamment en ce qui concerne **l'estimation de la consommation d'espaces**. Une estimation incorrecte, qui surévalue les besoins fonciers, peut entraîner l'annulation d'un PLU, comme en témoigne l'affaire du **PLUiH de Toulouse Métropole**<sup>36</sup>. Dans cette affaire, la Cour Administrative d'Appel de Bordeaux a confirmé que les insuffisances dans l'analyse de la consommation passée d'espaces naturels, agricoles, et forestiers avaient affecté les choix d'urbanisme, rendant le plan juridiquement insoutenable. En effet, l'analyse de la consommation d'espaces sur les dix années précédant l'approbation du PLU, qui est une exigence de l'article L.151-4 du Code de l'urbanisme, n'avait pas intégré les données les plus récentes disponibles, faussant ainsi les extrapolations présentées dans le rapport de présentation. Ce cas illustre l'importance d'une évaluation précise et actuelle des données, afin que les orientations d'urbanisme soient fondées sur une estimation réaliste et pertinente des besoins futurs.

Si le diagnostic n'est pas suffisant, c'est le rapport de présentation dans son entiereté qui le devient à son tour.

## B. S'appuyer sur les « *prévisions démographiques* » pour établir le diagnostic

Il est maintenant question de la définition des « *prévisions démographiques* » (*a*) et de leur **évolution** en parallèle du document d'urbanisme au regard de **l'obligation de réévaluation périodique des résultats obtenus** (*b*).

En rappelant ce qui a été évoqué en première partie, ces prévisions ne sont pas des projections telles qu'identifiées par le modèle OMPHALE où nous avons noté que l'INSEE affirmait, dès lors qu'il est question de démographie, qu'il n'est **pas possible de prévoir**, mais seulement **de projeter**.

### a. Les « *prévisions démographiques* » au sens de l'article L.151-4 du Code de l'urbanisme

La notion de prévision fait appel en général à **l'appareillage statistique** permettant **d'analyser un phénomène** et, partant de celui-ci, d'en **prolonger les tendances en variant les hypothèses**<sup>37</sup>.

Bien que ces prévisions soient cruciales pour orienter les politiques d'urbanisme, elles sont souvent **complexes à établir**, notamment dans le **domaine économique à petite échelle territoriale**, où les fluctuations conjoncturelles peuvent rendre les **prévisions incertaines**.

---

<sup>36</sup> Cour Administrative d'Appel de Bordeaux, 4<sup>ème</sup> chambre, 15/02/2022, n° 21BX02287 et 21BX02288

<sup>37</sup> Dupont Christian, « *Écriture du rapport de présentation* », Fiche 2 : écriture du SCoT, Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU), 2013

C'est pourquoi la conjoncture locale, sujette à des changements fréquents, peut parfois **déjouer les prévisions faites à l'échelle d'un SCoT**.

Malgré ces défis, l'établissement d'un diagnostic démographique est **une obligation légale** dans la planification urbaine. Ce diagnostic doit inclure **une vision du futur probable**, même en l'absence de SCoT. Toutefois, le Code de l'urbanisme ne prescrit pas une méthode précise pour établir ces prévisions, laissant une certaine liberté aux planificateurs qui devront se charger de **la justification**.

Dans ce contexte, les prévisions démographiques se comprennent comme des **hypothèses et des simulations** visant à **estimer la croissance démographique future** avec un certain degré de **fiabilité**. Bien que ces prévisions ne **soient pas définies avec une précision absolue par le Code de l'urbanisme ou par la jurisprudence administrative**, elles constituent un élément essentiel pour anticiper **les besoins futurs en matière de logements**, d'infrastructures, et de services publics. **La croissance démographique** projetée, basée sur **ces prévisions**, joue donc un rôle central dans **l'élaboration des documents d'urbanisme**, car elle influence directement les décisions relatives à la consommation foncière et à l'aménagement du territoire.

*b. L'évolution des documents d'urbanisme et les « prévisions démographiques » du diagnostic en général*

L'article R.151-4 du Code de l'urbanisme offre un **cadre complémentaire** pour l'élaboration du rapport de présentation d'un PLU. Selon cet article, le rapport doit non seulement **exposer les principales conclusions du diagnostic sur lequel il se fonde**, mais aussi intégrer, si nécessaire, **les analyses issues de l'application du plan**, conformément aux articles L.153-27 à L.153-30 du même code.

En pratique, une révision du PLU doit être entreprise au plus tard **six ans après son approbation ou sa dernière révision complète**. Cette révision inclut une **analyse des résultats de l'application du plan**, en tenant compte des objectifs fixés à l'article L.101-2 du code de l'urbanisme, et, le cas échéant, des articles du Code des transports pertinents pour **les unités touristiques nouvelles ou la projection du recul du trait de côte** dans les communes concernées. Si le PLU intègre également un plan de mobilité, il doit alors faire l'objet **d'évaluations spécifiques**, conformément à l'article L.1214-8-1 du Code des transports, à la fois lors de son élaboration et lors de l'analyse des résultats prévue par l'article L.153-27.

Ainsi, l'article R.151-4 ne se limite pas **à la simple projection démographique** et au diagnostic initial. Il introduit **une obligation de réévaluation périodique des résultats obtenus**, permettant ainsi d'ajuster le plan aux **évolutions réelles du territoire et des besoins de la population**. Cette démarche continue garantit que le PLU reste **pertinent et cohérent** dans le

temps, en intégrant les nouvelles données et en corigeant les éventuelles dérives constatées dans la mise en œuvre du plan initial.

## § 2. UNE ANALYSE DEMOGRAPHIQUE DEMONTRANT UNE INSUFFISANCE DU RAPPORT DE PRESENTATION SANCTIONNÉE PAR LE JUGE ADMINISTRATIF

Quand bien même aucune précision notable n'a pas été apportée par le Code de l'urbanisme, le juge administratif est intervenu pour compléter le contenu du diagnostic qui n'est pas une simple exposition des données démographiques récoltées mais bien un mélange entre donnée, justification et anticipation, en cohérence avec le rôle d'explication des choix retenus du rapport de présentation (A). Concernant l'annulation du PLU de Fouesnant<sup>38</sup>, e n'est pas la donnée démographique et ses résultats qui sont remis en cause mais bien l'articulation avec d'autres éléments devant coexister au sein du rapport de présentation (B).

### A. Un diagnostic démographique ne se réduisant pas à l'exposition de la situation démographique

Un arrêt récent de la Cour administrative d'appel de Nantes du 5 avril 2022<sup>39</sup> a porté à l'annulation le PLU de Fouesnant. Le rapport de présentation du PLU de Fouesnant, bien qu'il comprît un "*diagnostic démographique et socio-économique*", présentait des insuffisances importantes. Ce diagnostic, qui se limitait à exposer la situation démographique et socio-économique actuelle de la commune, ne proposait ni analyses approfondies, ni réflexions sur l'activité économique locale. De plus, il ne mentionnait aucun besoin en matière de développement économique. Ainsi, le rapport de présentation qui ne justifie pas son diagnostic de territoire et n'anticipe pas la tendance future de la démographie sur le périmètre de son territoire est insuffisant au regard de l'article L.151-4 (a) et ce, quand bien même le SCoT qualifierait le territoire en question de « pôle urbain structurant » ou encore les auteurs du plan local d'urbanisme feraient le choix de privilégier le renouvellement urbain par rapport aux opérations en secteur d'extension urbaine dans le document (b).

#### a. Insuffisance du rapport de présentation qui ne justifie pas le diagnostic démographique

Le diagnostic du rapport de présentation du PLU de Fouesnant faisait état d'une baisse notable de la population communale entre 2007 et 2012, due à un solde migratoire négatif et à un taux de mortalité supérieur au taux de natalité. Pourtant, le rapport de présentation

---

<sup>38</sup> Cour Administrative d'Appel de Nantes, 5ème chambre, 05/04/2022, n°21NT00320

<sup>39</sup> Cour Administrative d'Appel de Nantes, 5ème chambre, 05/04/2022, n°21NT00320

retenait un **objectif de croissance démographique ambitieux**, prévoyant une augmentation annuelle de 1,31 % de la population, avec 2 000 habitants supplémentaires à l'horizon 2026.

Ce choix n'est pas accompagné **d'une explication suffisante dans le rapport de présentation**, créant une incohérence entre le diagnostic et les prévisions de développement.

Comme évoqué précédemment, le rapport de présentation indique **une baisse démographique marquée par un solde migratoire et un solde naturel négatifs**, avec un taux de mortalité presque **deux fois supérieur à celui de la natalité**. Les auteurs n'ont pas procédé à **l'explication sur la nature potentiellement conjoncturelle de cette baisse** et sans anticipation des tendances futures, et ont retenu un objectif de croissance démographique inadéquat.

L'absence de justification des choix retenus **compromet la pertinence des calculs relatifs aux besoins en logements et en consommation foncière**, fixés à 113 logements neufs par an, avec 40 % sous forme de logements collectifs, et une enveloppe de consommation foncière de 6 hectares par an.

La MRAe avait également relevé ces lacunes dans un avis du 9 février 2017, soulignant que « *l'ambition démographique et ses conséquences sur la consommation foncière devraient être confrontées à la capacité d'accueil de la commune, notamment en raison de son caractère littoral qui impose de préserver les espaces remarquables et les activités agricoles et maritimes* ». Bien que la MRAe ait conclu à la **compatibilité du projet avec le respect des espaces littoraux et des activités agricoles**, elle avait recommandé de **compléter le diagnostic et de justifier davantage le projet**. De plus, le commissaire enquêteur a rendu un avis défavorable, notant **une maîtrise insuffisante de la consommation foncière**.

Cette carence dans **l'anticipation et la justification de l'analyse démographique** telles qu'identifiées par la Cour administrative d'appel de Nantes, ont alors **entaché d'illégalité le document d'urbanisme contesté, entraînant son annulation totale**.

Concernant une annulation partielle, cela me semble difficilement envisageable, car le document d'urbanisme repose sur **un diagnostic et des chiffres précis qui influencent l'ensemble** du document d'urbanisme. Dès lors qu'un problème est démontré dans le constat démographique, cela affecte potentiellement **toutes les parties du document**.

Les données démographiques ont un **impact considérable sur de nombreux aspects**, tels que la politique de logement, l'aménagement du territoire, les infrastructures, la gestion de l'espace etc... Par conséquent, une erreur à ce niveau risque d'avoir des répercussions sur plusieurs domaines, rendant une annulation partielle insuffisante pour rectifier le document.

**Maintenir des parties basées sur des prévisions faussées compromet la cohérence globale du projet d'aménagement.**

*b. Insuffisance du rapport de présentation malgré la qualification du territoire de « pôle urbaine structurant » et le choix retenu de privilégier le renouvellement urbaine*

La commune avait été définie comme un **pôle urbain structurant** par le SCoT de l'Odet qui couvrait le territoire, c'est à partir de cette définition que les auteurs du PLU justifiaient leur choix ambitieux en matière d'objectif de croissance démographique. Cependant, la Cour est intervenue pour **écarter cette justification** en déclarant que cet état ne suffisait pas à l'**appréciation d'une croissance démographique sur le territoire au regard du diagnostic territorial**. Un « *pôle urbain structurant* » n'est **pas synonyme d'un territoire en croissance démographique** et ne **surplombe pas le constat d'un déclin démographique** sur le territoire. Une unité urbaine offrant au moins 10 000 emplois et qui n'est pas située dans la couronne d'un autre pôle urbain<sup>40</sup>(définition du pôle urbain) ne justifie pas à elle seule des choix retenus qui viserait à écarter le constat démographique, cependant, si celui-ci s'il avait fait l'objet d'une explication notamment sur la nature **potentiellement conjoncturelle de la baisse démographique** avec le taux de mortalité presque **deux fois supérieur à celui de la natalité**, il est possible que l'insuffisance du rapport fut **moindre** selon la justification.

En complément, la Cour a précisé que qu'un rapport de présentation qui indique le choix des auteurs du plan local d'urbanisme de **privilégier le renouvellement urbain** par rapport aux opérations en secteur d'extension urbaine **n'est pas de nature à pallier l'insuffisance du rapport de présentation sur ces points**.

## **B. Un diagnostic démographique nécessitant une réelle analyse prospective**

Bien que le rapport de présentation du PLU de Fouesnant inclue un diagnostic démographique et socio-économique, il apparaît que ce diagnostic se limite principalement à une simple exposition des données actuelles sans offrir une véritable analyse prospective. En effet, le rapport se contente de décrire la situation démographique de la commune, notamment en soulignant une baisse de la population entre 2007 et 2012, mais ne va pas plus loin dans l'examen des dynamiques qui sous-tendent ces chiffres.

---

<sup>40</sup> INSEE, définition du pôle urbain

De plus, bien que le diagnostic mentionne des éléments clés comme le solde naturel et migratoire, il ne fournit pas de réflexion sur **les facteurs qui pourraient inverser ces tendances négatives**. Il aurait ainsi été pertinent de proposer des scénarios alternatifs, basés sur **différentes hypothèses, pour mieux anticiper l'évolution démographique de la commune**. En outre, la projection ambitieuse de 2 000 habitants supplémentaires d'ici 2026 n'est accompagnée d'aucune analyse détaillée sur **l'impact de cette croissance attendue** sur les infrastructures, les services publics ou le marché du logement.

Ainsi, bien que le diagnostic démographique du rapport de présentation ne soit pas entièrement inexistant, il se **révèle incomplet** en ce qu'il peut se limiter à **une photographie statique** de la situation présente, sans **réflexion prospective** qui aurait permis d'orienter plus efficacement les politiques d'aménagement et de développement du territoire. Ce manque de profondeur analytique, pointé par la Cour administrative d'appel de Nantes, constitue une lacune majeure qui a contribué à l'annulation du PLU de Fouesnant.

## **SECTION II.**

### **LES CONSEQUENCES D'UNE MAUVAISE JUSTIFICATION DES CHOIX RETENUS EN MATIERE DE CROISSANCE DEMOGRAPHIQUE**

Le rapport de présentation se doit de **justifier les choix retenus**, notamment en matière de **maîtrise de la croissance démographique et de développement urbain**. Le diagnostic démographique permet d'identifier une croissance ou non de la population sur le territoire et c'est sur celui-ci que les prévisions démographiques sont effectuées. Nous sommes au cœur de l'enjeu stratégique de la donnée démographique.

Cette maîtrise, qui fait partie du projet politique, lorsqu'elle n'est pas ou **insuffisamment justifiée** par le rapport de présentation, peut mener jusqu'à **porter atteinte au principe d'équilibre entre le développement urbain et la gestion économe des espaces naturels et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières** (§1). De même, **l'incohérence entre les prévisions démographiques et le diagnostic démographique** peut lui aussi mener, et cela a été le cas lors d'une dernière jurisprudence du juge administratif, à une **incohérence au sein d'un document d'urbanisme** (§2). Ces éléments conditionnent notamment **la légalité des documents d'urbanisme**. Ainsi, l'annulation de plusieurs documents a été prononcée par le juge administratif sous ses différents moyens.

#### **§ 1. L'ATTEINTE AU PRINCIPE D'EQUILIBRE DE L'ARTICLE L .101-2 DU CODE DE L'URBANISME**

L'atteinte au principe d'équilibre s'est manifestée en priorité concernant le développement urbain maîtrisé et la gestion économe des ENAF, qui depuis l'avènement du ZAN (**A**), l'exemple de l'annulation du SCoT de la Maurienne<sup>41</sup> et du PLU de Fouesnant est une illustration flagrante de l'utilisation des données démographiques par les collectivités territoriales qui a constitué une atteinte au principe d'équilibre selon le juge administratif (**B**).

##### **A. L'équilibre entre le développement urbain et la gestion économe des espaces naturels, agricoles et forestiers**

Le principe d'équilibre inscrit à l'article L.101-2 du Code de l'urbanisme a toujours été un cadre d'orientation pour l'élaboration des documents d'urbanisme, mais son **application** a

---

<sup>41</sup> Tribunal administratif de Grenoble, 30/05/2023, N°2002427 ; 2004369 ; 2004919, , C+ : Juris-Data n° 2023-009645; JCP A 2023, act. 383

Voir également : BENEZECH-SARRON Patricia, « *Peur sur les SCoT* », La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 42, 23 octobre 2023, n°2321

souvent été **limitée** en raison de sa généralité. Cet article énonce de **grands principes directeurs**, obligeant les collectivités publiques à **inclure des mesures tendant à la réalisation des objectifs qu'il fixe**. En conséquence, le contrôle du juge administratif sur ces documents et l'article L.101-2 se limite à une simple **compatibilité**.

Cependant, l'introduction du ZAN a marqué une **évolution significative vers une véritable recherche d'équilibre** plus en phase avec les besoins du territoire et de la population. Contrairement aux **principes généraux** de l'article L.101-2, qui inclut désormais la lutte contre l'artificialisation des sols, le ZAN est doublé d'**obligations concrètes et contraignantes** en matière de gestion de l'espace, exigeant des documents d'urbanisme qu'ils intègrent **rigoureusement les objectifs de réduction de l'artificialisation des sols**. Désormais, le juge est amené à exercer un contrôle plus approfondi, **renforçant ainsi la portée juridique de ces nouvelles exigences**. La mise en œuvre du ZAN perçue comme un frein pour les acteurs locaux n'en est pas un pour le juge administratif.

Il est important de noter que le principe d'équilibre n'est **pas une notion nouvelle**, même dans le contexte du ZAN. Avant l'émergence des politiques de sobriété foncière, ce principe avait déjà été appliqué par les juridictions administratives. Par exemple, le **Conseil d'État, dès 1994**, avait annulé au contentieux la création d'une zone NAF à vocation industrielle, artisanale et de services, située près d'un espace boisé classé (EBC). Cette décision, fondée sur **une erreur manifeste d'appréciation**, soulignait déjà le **non-respect du principe d'équilibre entre le développement urbain, les activités économiques, et la préservation des milieux naturels**.<sup>42</sup>

De même, la Cour Administrative d'Appel de Nancy, en 2010, avait annulé un PLU pour **non-respect des exigences en matière de gestion économe des espaces naturels et ruraux**<sup>43</sup> tandis que la Cour Administrative d'Appel de Nantes a invalidé un autre PLU pour **Violation du principe d'équilibre entre développement urbain et gestion des espaces naturels** en 2012.<sup>44</sup>

Ces décisions illustrent la constance avec laquelle le juge **a pu mobiliser ce respect du principe d'équilibre**, établissant ce dernier comme une **norme fondamentale pour l'élaboration des documents d'urbanisme**, renforcée par les nouvelles exigences du ZAN.

---

<sup>42</sup> Conseil d'état, 21/10/1994, Cne Bennwihr, n° 115248,

<sup>43</sup> Cour d'Appel Administrative de Nancy, 11/02/2010, Cne Berentzwiller et a, n° 09NC00452

<sup>44</sup> Cour Administrative d'Appel de Nantes, 14/05/2012, Cne Boissy-lès-Perche, n° 10NT02174,

## B. Exemple de l'annulation du SCoT de la Maurienne et du PLU de Fouesnant

L'atteinte au principe d'équilibre est illustrée de manière flagrante par les incohérences relevées dans le SCoT du Pays de Maurienne et le PLU de Fouesnant.

Concernant le SCoT de la Maurienne, son PADD présentait plusieurs **orientations visant à adapter le modèle de développement économique aux évolutions des demandes des clientèles et aux impacts du changement climatique**. Il prévoyait notamment la **réhabilitation des hébergements existants** et le **développement d'un accueil toute saison**. Cependant, les juges ont relevé que son document d'orientation et d'objectifs (DOO) prévoyait la **création de 22 800 nouveaux lits touristiques** sans **garanties suffisantes pour la préservation des espaces non urbanisés** ou pour le maintien de ces lits en lits dits "chauds". De plus, la création de **dix unités touristiques nouvelles structurantes**, comprenant l'extension des domaines skiables et la création de liaisons entre ceux-ci, a été jugée **contradictoire** par le Tribunal administratif, soulignant un **manque de cohérence avec les objectifs de préservation des espaces naturels**.

Le PLU de Fouesnant présentait également des **insuffisances manifestes** en termes de respect du principe d'équilibre. Le rapport de présentation du PLU ne **justifiait pas de manière adéquate l'objectif d'accueillir des habitants supplémentaires** d'ici 2026 ni **la croissance démographique projetée**, et ne montrait **aucun lien** avec la nécessité d'une **consommation foncière importante**. La **création de nouveaux logements** était alors **disproportionnée** par rapport aux **besoins réels de la commune**, contrevenant ainsi aux **objectifs de maîtrise du développement urbain**. De plus, les avis de la mission environnementale et du préfet avaient déjà mis en lumière une **artificialisation excessive du territoire communal**.

Enfin, le document graphique du PLU ne respectait pas **le pourcentage réglementaire de 40 % de logements collectifs**. En conséquence, il a été jugé **incompatible avec le principe d'équilibre**.

## §2. L'ATTEINTE A LA NECESSAIRE COHERENCE INTERNE DU DOCUMENT D'URBANISME

La cohérence interne du document d'urbanisme est essentielle pour garantir que les politiques envisagées soient **adaptées aux réalités du territoire** et pour éviter de mettre le document en position d'instabilité juridique. Cette cohérence repose notamment sur une **adéquation entre les diagnostics préalables**, tels que l'analyse démographique, et **les orientations futures** définies par le projet de développement. En effet, un diagnostic rigoureux

doit informer les choix stratégiques, en particulier en matière de croissance urbaine et de construction de logements.

Lorsqu'un document d'urbanisme présente des projections qui s'éloignent des données réelles du diagnostic, il en résulte un décalage qui peut **affecter l'ensemble de la planification territoriale**. Ce décalage au niveau du rapport de présentation va avoir **un impact sur les autres documents**.

Dans le cas de l'annulation du PLU de Cateau-Cambrésis<sup>45</sup>, une telle incohérence s'est manifestée. Bien que la commune fit face à **un déclin démographique**, les prévisions démographiques du PLU prévoient paradoxalement une **croissance de 6 % de la population d'ici 2035**. Cette **projection était optimiste** et ne s'appuyaient pas sur **les tendances réelles observées dans le diagnostic démographique**.

Le rapport de présentation, document fondamental pour justifier les choix du PLU, indiquait une **augmentation constante du taux de logements vacants**, atteignant 13,68 % en 2017, un chiffre bien **au-delà des seuils admis**. Pourtant, la commune a jugé nécessaire de prévoir la construction de **251 nouveaux logements en extension**, un objectif clairement démesuré au vu des données disponibles.

L'incohérence entre le **diagnostic démographique et les prévisions** affecte également la **cohésion des autres composants du PLU**.

Dans le cas de Cateau-Cambrésis, cet **objectif démesuré** de croissance démographique (251 logement en extension) a conduit à la **délimitation de zones d'urbanisation future**, telles qu'une zone 1AU, et à la définition d'une OAP qui ne **correspondaient pas aux besoins réels de la commune**. Cette incohérence entre diagnostic et prévision s'est donc répercutee sur **le règlement du PLU**, qui fixait des règles d'urbanisme **inadaptées à la situation démographique** du territoire qu'il couvrait. Cette incohérence a également touché **le PADD**, qui doit normalement servir de **fil conducteur** pour l'ensemble du document d'urbanisme.

En l'absence d'une **base démographique solide et cohérente**, le PLU risque de **favoriser un développement territorial déséquilibré**, éloigné des **nécessités actuelles et futures** du territoire.

---

<sup>45</sup> Tribunal Administratif de Lille , 5ème Chambre, 30/06/2023, n°2204438

## **PARTIE II.**

### **L'IMPACT DE LA CROISSANCE DEMOGRAPHIQUE ET DES POLITIQUES PUBLIQUES QUI TOUCHENT AUX BESOINS EN LOGEMENT SUR LES OBJECTIFS DE SOBRIETE FONCIERE**

**C**haque année, 24 000 ha d'espaces naturels, agricoles et forestiers ont été **consommés en moyenne en France lors de la dernière décennie**, soit près de **5 terrains de football par heure**<sup>46</sup>. La France s'est ainsi fixée, dans le cadre de la loi « *Climat et résilience* »<sup>47</sup>, 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 dans les dix prochaines années, d'ici 2031**.

Les documents de planification, qui régissent **l'occupation et l'utilisation des sols**, doivent **territorialiser ces objectifs** selon **un calendrier réglementaire**<sup>48</sup>. Cela a une incidence sur le **développement urbain** et la notion de **consommation économe de l'espace**. De plus, entre en jeu une nouvelle notion, **celle de l'artificialisation**. Au regard de ces nouveaux objectifs de sobriété foncière, le constat d'une croissance démographique sur le territoire n'a **plus la même portée en matière de mobilisation de l'espace**.

Les résultats de l'analyse démographique permettent de **déterminer les besoins en logements sur le territoire**. Le juge administratif est intervenu à plusieurs reprises pour évaluer ces besoins fixés par les collectivités, en exigeant qu'ils soient basés sur **des « besoins réels » (Chapitre 1)**. Cela confirme **le lien de causalité** qui lie **croissance démographique et consommation d'espace**.

**S'il n'est pas nouveau, ce lien révèle la complexité de la conciliation entre la sobriété foncière renforcée avec la loi dite Climat et résilience et les autres politiques publiques en matière d'habitat et de logements.** Cette conciliation est encore plus exigeante s'agissant des obligations issues de la loi SRU en matière de production de logements sociaux avec une attente de justification accrue en cas de constructions **en extension (Chapitre 2)**.

---

<sup>46</sup> Données du portail de l'artificialisation des sols, Cerema

<sup>47</sup> LOI n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (1)

<sup>48</sup> Report des délais de mise en compatibilité des documents de planification avec la trajectoire ZAN par 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

## CHAPITRE I.

### LA DETERMINATION DES BESOINS EN MATERIE DE CONSOMMATION D'ESPACE ET DE LOGEMENTS

**P**our justifier la consommation de l'espace pour l'habitat dans un document de planification, il faut qu'une **croissance démographique soit constatée** et que **les prévisions démographiques pointent vers de nouveaux besoins en matière de logement**. Actuellement, **l'artificialisation** progresse en France à un rythme **quatre fois supérieur à celui de la croissance démographique**, avec des conséquences indéniables sur l'environnement. Autrement dit, de nombreux sols sont bétonnés sans besoin spécifique.

L'article L.151- 4 du Code de l'urbanisme dispose que le rapport de présentation s'appuie sur : « *des besoins répertoriés en matière de développement économique, de surfaces et de développement agricoles, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement, notamment en matière de biodiversité, d'équilibre social de l'habitat, de transports, de commerce, d'équipements et de services* »

Dans une décision du 5 avril 2022, le juge administratif déclare au sujet des prévisions démographiques d'un PLU que « *la création du nombre de logements supplémentaire semble incompatible avec les besoins réels de la commune en logement* »<sup>49</sup>, ceci est une des limites posées par le juge administratif concernant la **détermination et le calcul des besoins (Section 1)**. La **détermination des besoins réels** en logement, mais aussi en infrastructures et en équipements d'une commune ou d'une collectivité a un grand **impact sur la consommation d'espace** qui, au même titre que les prévisions démographiques, doit également être **justifiée dans le rapport de présentation (Section 2)**.

---

<sup>49</sup> Cour Administrative d'Appel de NANTES, 5ème chambre, 05/04/2022, n° 21NT00320

## **SECTION I.**

### **LA MARGE D'APPRECIATION LEGALE LAISSEE AUX COLLECTIVITES DANS LA METHODE D'EVALUATION DES BESOINS DE PRODUCTION EN LOGEMENTS**

Toute la difficulté réside dans le **choix des thèmes** à aborder et le **degré de précision** de leur étude. Le diagnostic ne doit pas se résumer à une simple monographie communale, d'où les efforts pédagogiques fournis par les services de l'État pour définir des guides méthodologiques<sup>50</sup>. La commune ou l'EPCI doit procéder à un **tri entre les éléments réellement utiles pour évaluer des besoins**, une large marge d'appréciation lui étant donnée (§1). Les deux seules limites posées par le juge et par la loi tendent à cette évaluation des « besoins réels » de la population et à la production d'études et de recherche du potentiel de **densification, de vacance ou de mobilisation de l'enveloppe urbaine actuelle** pour répondre en priorité à ces besoins (§2).

#### **§ 1. LA LIBERTE DU CHOIX DES OUTILS D'ANALYSE ET DE DETERMINATION DES BESOINS EN PRODUCTION DE LOGEMENT DANS LA PLANIFICATION TERRITORIALE**

La définition des besoins en logements constitue une étape cruciale dans l'élaboration des documents d'urbanisme et dans la détermination de la stratégie foncière du territoire. Les collectivités territoriales **disposent d'une marge de manœuvre considérable quant aux méthodes à mobiliser pour répondre à cet exercice**. Il n'existe pas de méthode imposée par la législation, ce qui confère aux collectivités **la liberté de choisir les outils d'analyse les mieux adaptés au contexte de leur territoire**. Cette flexibilité permet de prendre en compte **les spécificités locales** du territoire, comme ses particularités économiques et sociales ou encore sa localisation (littoral, montagne, urbain, rural).

Ainsi, les collectivités possèdent **le choix de la méthode de détermination des besoins en logements**. Ce choix a **un impact consécutif** sur les résultats. Ces résultats peuvent varier en fonction **des éléments pris en compte**, c'est pourquoi il est essentiel de bien distinguer **l'analyse du parc de logements existant et l'évaluation des besoins futurs en logements (A)**. Cependant, dans un esprit de cohésion, en la présence d'un Programme Local de l'Habitat (PLH) les méthodes qui ont été utilisées en son sein devront être reprises **(B)**.

---

<sup>50</sup> Cerema, « Comment élaborer un diagnostic ? Incrire le diagnostic dans l'élaboration d'une stratégie », CAPAMOB,

## A. La complexité du passage de l'analyse du parc de logements à celle des besoins en logements

Pour étudier les besoins en logements d'un territoire, il faut choisir en premier lieu **une méthode et l'adapter au territoire**. Ces choix méthodologiques vont influer considérablement sur les résultats produits, et marquent ce passage de l'analyse du parc de logements à celle des besoins du territoire. Sous le terme de « *besoins en logements* » se cachent de nombreuses notions telles que celle de la **projection de logements** ou encore de la **demande potentielle de logements**. Les termes employés et les méthodes de calcul qui y sont associées sont multiples et doivent être explicitées.

Les méthodes de calcul employées **peuvent varier**, mais elles reposent généralement sur **quelques approches principales**. L'une des plus courantes est **l'analyse des dynamiques démographiques**, qui inclut non seulement les projections de population, mais aussi des paramètres comme le desserrement des ménages, c'est-à-dire la diminution de la taille moyenne des ménages et l'accroissement du besoin en logement sans nécessairement avoir d'augmentation de la population. D'autant plus que ces méthodes permettent de **mesurer la demande en logements sans nécessairement recourir à l'expansion urbaine** sur de nouveaux terrains, ce qui est particulièrement pertinent dans une logique de développement durable.

L'évaluation des besoins en logements d'un territoire implique plusieurs approches méthodologiques pour appréhender la situation du logement local. **Le contexte de crise du logement**, avec des dysfonctionnements tels que l'inadéquation entre l'offre et la demande, rend cette **évaluation complexe**. Un document du Cerema indique que, pour appréhender la situation du logement, **plusieurs clefs de lecture sont possibles** : l'évaluation quantitative de paramètres spécifiques, la hiérarchisation du territoire par rapport à d'autres référents, et l'évaluation indirecte au travers de la demande ou d'enquêtes qualitatives<sup>51</sup>. Ces approches peuvent se combiner, influençant ainsi les méthodes employées pour estimer les besoins en logements.

Il est crucial de comprendre que **passer de l'analyse du parc de logements à celle des besoins en logements est une tâche complexe**. Déterminer ces besoins implique un choix méthodologique qui influence nécessairement les résultats. Confronter l'offre et la demande en logements n'est donc pas simple quand bien même il existe des outils comme le Système National d'Enregistrement pour le logement social (SNE).

---

<sup>51</sup> Cerema, « Le calcul des « besoins en logements » panorama des méthodes », Direction territoriale Nord-Picardie, 2014

En effet, certaines demandes peuvent **être surestimées ou répétées**, notamment lorsque les ménages s'inscrivent sur plusieurs listes d'attente. Enfin, des **changements démographiques** non pris en compte ou des **comportements spéculatifs** peuvent **accentuer cet écart entre la demande et les besoins effectifs**, donnant une image déformée **de la réalité du territoire**. Concernant l'offre, elle est difficile à évaluer en raison de la diversité des sources de logements (neuf, ancien, vacant, social etc.).

En ce qui concerne les méthodes, **deux grandes approches** se dégagent : d'une part, les **méthodes basées sur le calcul de la demande potentielle**, soit par l'estimation du point mort, soit par la comparaison entre la projection du parc de logements et les évolutions démographiques prévisibles, et d'autre part, les **méthodes reposant sur une approche normative**, qui s'appuie sur des standards partagés **(a)**. Parallèlement, les méthodes de déclinaison locale des besoins jouent et **sont indissociables avec l'analyse globale des besoins (b)**.

#### *a. Les méthodes fondées sur la demande et les méthodes normatives*

Dans leur étude méthodologique sur les besoins en logements en Île-de-France, Jean Bosvieux et Bernard Coloos définissent le « besoin » par référence à **des normes**, c'est-à-dire à des **standards de conditions de logement** communément admis par les membres d'une société<sup>52</sup>.

Certaines sont **techniques** (salubrité, confort minimal), d'autres concernent **l'adéquation entre la taille du ménage et celle du logement**, ou **l'équilibre financier entre revenus et coût du logement**. Ces besoins normatifs, appelés « besoins bruts », se mesurent en comparant les conditions de logement aux normes d'occupation. En projetant ces conditions dans le temps, on évalue les « **besoins prospectifs** ».

Une méthode fondée sur la demande, elle, à partir d'une situation donnée, représente plutôt des méthodes basées sur la « **demande potentielle** » et permettent **de calculer les besoins en logements des ménages selon divers facteurs et techniques**. Cette approche tient compte des flux, notamment des nouveaux ménages et des mouvements affectant le parc de logements. Certaines méthodes, comme celle du « point mort », combinent les deux aspects (ménages et parc) et sont les plus courantes. D'autres séparent ces analyses en deux phases distinctes, en comparant les projections du parc et les projections démographiques. Ces normes, liées aux modes de vie, résultent de décisions et de choix et sont donc toujours **relatives et évolutives**.

---

<sup>52</sup> DREIF/Bosvieux, Coloos, « *Méthode d'évaluation des besoins en logements en Ile-de-France* », 2021, Chapitres 4-6

### *b. Les méthodes de déclinaison locale des besoins : un choix politique*

L'étude des besoins en logements doit être réalisée à grande échelle, mais il est également essentiel de la décliner à des niveaux plus opérationnels, comme les EPCI, les territoires de PLH, les SCoT en opposition avec les Schémas régionaux. En effet, la notion de **besoins en logements** n'a de véritable sens qu'à l'échelle d'une aire de marché et de bassin de vie allant au-delà des limites administratives. Lorsque ces besoins sont évalués localement, ils deviennent en partie **subjectifs** et acquièrent une **dimension politique**, visible à travers le choix des indicateurs et leur pondération.

## **B. L'éclaircissement de la méthode de détermination des besoins par le Code de la construction et de l'habitation : la programmation locale de l'habitat**

Les objectifs et les principes du Programme local de l'habitat (PLH) doivent tenir compte de « *l'évolution démographique et économique, de l'évaluation des besoins des habitants actuels et futurs, de la desserte en transports, des équipements publics, de la nécessité de lutter contre l'étalement urbain et des options d'aménagement déterminées par le schéma de cohérence territoriale ou le schéma de secteur lorsqu'ils existent, ainsi que du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées, du schéma départemental d'accueil des gens du voyage et, le cas échéant, de l'accord collectif intercommunal défini à l'article L. 441-1-1.* »<sup>53</sup> Le PLH doit refléter une évaluation précise des besoins de la population en intégrant ces variables et en s'assurant que les choix faits pour y répondre sont soutenables et justifiés<sup>54</sup>.

Le PLH est un outil essentiel dans la planification territoriale qui influence directement les méthodes de calcul des besoins en logements. Il doit refléter une compréhension fine des besoins en logements sur le territoire, en intégrant des variables telles que la dynamique démographique, les spécificités locales, et les objectifs de développement durable, et cela est prévu dans le Code de la construction et de l'habitation . Pour cela, il s'appuie également sur des projections démographiques combinées à des analyses des dynamiques de marché pour établir un programme de construction de logements adapté aux besoins réels. Il doit également tenir compte des orientations fixées par les documents supra-communaux.

Le Code de la construction et de l'habitation décrit des indicateurs de détermination des besoins plus encadrée. Tout d'abord, en imposant une évaluation rigoureuse des besoins

---

<sup>53</sup> Article L. 302-1 du Code de la construction et de l'habitation

<sup>54</sup> Cerema, « Le calcul des « besoins en logements » panorama des méthodes », Direction territoriale Nord-Picardie, 2014

**en logements sociaux, en logements pour les personnes âgées ou les jeunes, et en logements adaptés à l'évolution des ménages**, puis, comme énuméré au quatrième alinéa de l'article L.302-1 du même Code, **les éléments démographiques, économiques et sociaux ainsi que les divers documents d'urbanisme ou plans en faveur**. Ces éléments peuvent contribuer à élaborer une méthode plus solide et bien définie.

La méthode doit également intégrer **l'analyse des logements vacants et la capacité de densification des zones existantes avant d'envisager l'extension urbaine** (une obligation générale puisque l'on va aussi la retrouver dans le SCoT et le PLU). De plus, la mise en œuvre du PLH nécessite la coordination avec d'autres documents d'urbanisme, tels que le PLU, pour **garantir que les objectifs de production de logements soient compatibles avec les ressources disponibles et les contraintes environnementales**.

Ainsi, le PLH, par son **cadre méthodologique et ses orientations stratégiques**, joue un rôle crucial dans la détermination des **méthodes de calcul des besoins en logements**. Sa définition des besoins, même si la méthode décrite par l'article L.302-1 reste générale, permet de **cibler les enjeux** à prendre en compte lors de la **détermination des besoins de la population de son territoire**

## § 2. L'EVALUATION DES BESOINS « REELS » DE LA POPULATION : LA LIMITE A L'OUVERTURE DES ZONES A L'URBANISATION

L'habitat est le principal facteur de l'artificialisation des sols. Entre 2011-2021, **63 % de la consommation d'espaces est liée à la construction de logements**. Sur les 20 dernières années, l'artificialisation s'est effectuée à **plus de 80 % sur des terres agricoles<sup>55</sup>**.

**L'artificialisation qui se définit 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.<sup>56</sup> »** Elle se poursuit à **un rythme 4 fois plus important que celui de la croissance démographique**. Il s'agit donc dorénavant, **d'artificialiser ou de consommer l'espace selon le besoin « réel » de la population**.

Les besoins ne sont **pas uniformes** sur l'ensemble du territoire français. Ces éléments ne seront pas les mêmes selon que l'on se trouve dans **un territoire en croissance démographique, un territoire de montagne** ou encore dans une métropole. C'est la raison pour laquelle les objectifs devront nécessairement être **fixés localement en fonction du**

---

<sup>55</sup> France stratégie, « « L'artificialisation des sols : un phénomène difficile à maîtriser » et « Objectif ZAN : quelles stratégies régionales ? », Note d'analyse, novembre 2023

<sup>56</sup> LOI n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (1)

**contexte et des perspectives de développement de chaque territoire sous l'appréciation souveraine du juge administratif (A).** La question de la réalité du besoin interpelle.-En tout état de cause, le juge administratif s'appuie sur un **ensemble de données et d'analyses** pour rendre **une décision éclairée et en adéquation avec la réalité du terrain (B).**

### **A. L'estimation des besoins « réels » en logement du territoire contingentées aux spécificités locales**

**La détermination du besoin « réel » en logement** sur un territoire donné s'impose comme **une démarche essentielle** pour garantir le **ralentissement de l'artificialisation**. De plus, l'habitat ne se limite pas à la simple fourniture de logements, mais constitue un **vecteur fondamental pour le bien-être des individus et la cohésion sociale**. La fixation du besoin doit s'opérer **en tenant compte des spécificités locales**, de la dynamique démographique, et des perspectives de développement.

L'approche nationale, longtemps dominante, s'appuyait sur **des méthodes de projection et de chiffrage à l'échelle du pays**, tentant **d'anticiper la demande potentielle en logements neufs (notamment avec les données de l'INSEE)**. Cependant, la pertinence de cette méthode, tout en restant valable pour donner une vue d'ensemble, montre **des limites** lorsqu'il s'agit d'adresser **les disparités territoriales et la volatilité des besoins locaux**.

En parallèle, la question **des besoins immédiats**, notamment en lien avec **le mal logement**, appelle à une **réévaluation des priorités**. La nécessité de **rattrapage** face à une **offre insuffisante** et la prise en compte des populations les plus vulnérables sont des aspects incontournables. Ces besoins ne peuvent être pleinement compris sans une prise en compte simultanée de l'obsolescence d'une partie du parc existant, où les enjeux du ZAN et la question du renouvellement urbain imposent une réflexion sur l'arbitrage entre réhabilitation, démolition et reconstruction.

Dans ce contexte, la fixation du besoin « réel » en logement **ne peut être envisagée de manière uniforme ou statique**. Elle doit intégrer **la complexité** des dynamiques territoriales, l'évolution des modes de vie, et les orientations stratégiques de développement du territoire concerné. Ce processus, **loin d'être une simple opération de comptabilité immobilière**, représente un enjeu de planification qui vise à assurer un **équilibre entre l'offre et la demande**, tout en répondant **aux défis de cohésion sociale et de durabilité environnementale**.

## B. L'interrogation sur la notion de « besoins réels » retenus par le juge administratif

En latin médiéval, *réalitas* signifie « *bien, possession* »<sup>57</sup> tandis que le besoin, lui, s'apparente à la nécessité<sup>58</sup>, plus précisément au fait d'*« être nécessaire »*.<sup>59</sup>

*« La création de 113 logements par an, représentant une enveloppe de consommation foncière annuelle de 6 hectares pour les habitations résidentielles, n'apparaît, à la date de la délibération contestée, compatible ni avec les besoins réels de la commune en matière de logement, ni avec la maîtrise du développement urbain, ni avec une utilisation économe des espaces naturels. »*<sup>60</sup> indique le juge administratif dans sa décision du 5 avril 2022 annulant le PLU de Fouesnant.

La réalité du territoire est souvent citée par le juge administratif, pas seulement concernant les prévisions démographiques, mais aussi par exemple dans le cadre de l'évaluation de la consommation foncière<sup>61</sup>. Tel qu'utilisé, le concept de réalité englobe **une évaluation globale et concrète** qui doit tenir compte de plusieurs aspects et informations pour établir **un état de fait vérifiable**.

En effet, la réalité ne s'entend pas comme une simple manifestation physique, mais bien comme une **manifestation concrète**. Dans l'extrait cité issu de l'arrêt portant l'annulation du PLU de Fouesnant, le juge **ne se contente pas d'examiner la création de logements**, il intègre divers avis et rapports, comme ceux de la mission régionale d'autorité environnementale et du préfet, pour déterminer si les projets urbanistiques sont en adéquation avec **les réalités du territoire**, qu'il s'agisse de **l'artificialisation des sols**, de **l'impact sur l'activité agricole**, ou de **la conformité aux principes d'équilibre fixés par le Code de l'urbanisme**<sup>62</sup>. Les avis des différents acteurs locaux font aussi état de la réalité du territoire.

La définition d'un "besoin réel" et la question de la compétence du juge administratif à cet égard sont des enjeux de plus en plus importants, surtout en vue des nouveaux objectifs de sobriété foncière fixés aux horizons 2030 et 2050. Bien qu'il soit soutenu que le juge administratif peut être amené à trancher en contentieux **ce qui constitue un besoin réel**, ce sont en premier lieu **les collectivités territoriales qui portent la responsabilité initiale de les définir**. Elles sembleraient être a priori les mieux placées pour réaliser cet exercice, en s'appuyant sur les études menées lors de l'élaboration des documents d'urbanisme qui couvrent leurs territoires.

---

<sup>57</sup> Centre national de ressources textuelles et lexicales (CNRTL)

<sup>58</sup> Centre national de ressources textuelles et lexicales (CNRTL)

<sup>59</sup> Provenant de la racine: « *estre bosoinz* »

<sup>60</sup> Cour Administrative d'Appel de NANTES, 5ème chambre, 05/04/2022, 21NT00320, Inédit au recueil Lebon

<sup>61</sup> Cour Administrative d'Appel de Bordeaux, 4ème chambre, 15/02/2022, 21BX02287 « L'évaluation de la consommation foncière passée doit être réalisée à partir de l'observation de l'évolution réelle du territoire »

<sup>62</sup> Article L.101-2 du Code de l'urbanisme

En l'espèce, le juge administratif a estimé que la création de **113 logements par an**, nécessitant **6 hectares de foncier**, n'est **pas compatible avec les besoins réels** en logement, la gestion du développement urbain, ni la préservation des espaces naturels. La mission régionale soulignait un territoire déjà trop urbanisé, et le préfet du Finistère mettait en garde de l'impact de la consommation sur les terres agricoles et l'activité agricole fragile. De plus, le PLU ne traduisait pas correctement les pourcentages de logements collectifs, rendant le projet incompatible avec le principe d'équilibre défini par le Code de l'urbanisme à l'article L.101-2 entre gestion économique des ENAF et développement urbain.

Cette approche qui est non exhaustive permet de dresser un **tableau complet de la réalité**, au-delà des seules intentions affichées dans les documents d'urbanisme, en mettant en lumière **les conséquences concrètes et les éventuelles incompatibilités** avec les objectifs légaux. Ainsi, le juge administratif fait preuve de rigueur en s'appuyant sur un **ensemble de données et d'analyses** pour rendre une décision éclairée et en phase avec la réalité du terrain qui n'a pas fait l'objet d'une définition, cependant.

## **SECTION II.**

### **UNE MARGE D'APPRECIATION DANS LA METHODE EN INADEQUATION AVEC LA NECESSITE DE PRIVILEGIER LES OPERATIONS DE RENOUVELLEMENT URBAIN**

Une fois **le besoin estimé**, il faut regarder la capacité du territoire à y répondre en mobilisant ses espaces déjà urbanisés. Au sein des collectivités il est souvent constaté que le recours aux ENAF est réel pour créer de l'habitat en extension, au détriment d'autres moyens mobilisables tels que la densification, la valorisation des friches, la division, sans pour autant impliquer une consommation d'espaces.

La consommation d'ENAF intègre les surfaces cadastrales consacrées à l'habitat soit le bâtiment, les voies d'accès, les parkings et les espaces verts, et pour la justifier, il faudra **prouver devant le juge administratif que la capacité du territoire ne permettait pas d'agir en renouvellement urbain et que cela a été suffisamment justifié (§1)**. Ces méthodes qui repensent les modèles d'aménagement sont mises au défi par le **manque de prévisions fiscales et financières** suffisantes au regard des nouveaux objectifs du ZAN qui soutiendraient justement ce renouvellement urbain (**§2**).

#### **§ 1. L'EVALUATION REELLE DES CAPACITES DU TERRITOIRE : ANALYSE PRIORITAIRE DES CAPACITES DE DENSIFICATION ET DE MUTATION DE L'ENSEMBLE DES ESPACES BATIS IDENTIFIES**

Il est prévu au 2° de l'article R151-1 du Code de l'urbanisme que le rapport de présentation :

*« Analyse les capacités de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâties identifiées par le rapport de présentation en vertu du quatrième alinéa de l'article L. 151-4. »*

Dans le jugement rendu par le tribunal administratif concernant l'annulation partielle du PLUi de Bitche en sa partie EST<sup>63</sup>, le tribunal administratif avait fortement critiqué **la surévaluation des besoins en logements et la consommation foncière excessive projetée par la commune**. Il relevait que les prévisions démographiques, sur lesquelles se fondait la planification urbaine, étaient largement surestimées, avec **une anticipation de 2 700 nouveaux logements sur 12 ans**, malgré **une baisse réelle de la population**. D'une part, les prévisions excédaient alors les « besoins réels » en logements de la communauté de communes, mais, en plus, ces besoins auraient pu être **« largement satisfaits par la seule densification des espaces**

---

<sup>63</sup> Tribunal Administratif de STRASBOURG, 14/10/2021, n° 2001288 et suivants

*déjà bâties et la réhabilitation des logements vacants* ». Ainsi, en insistant sur le principe d'équilibre prévu par l'article L.101-2 du Code de l'urbanisme, le tribunal a souligné que la création de nouveaux espaces urbanisables n'était **ni justifiée, ni nécessaire, et allait à l'encontre des objectifs de maîtrise de l'étalement urbain et de gestion économe des sols.**

Cette décision met en évidence **l'importance cruciale de la modulation des besoins** de la population en matière de logement en prenant en compte **la réalité démographique et les potentialités des espaces existants** avant de se tourner vers l'**artificialisation** de nouveaux espaces. Une fois les besoins réels de la population identifiés, l'accent doit être mis sur **l'optimisation des ressources existantes au sein de l'enveloppe urbaine**. Cela signifie non seulement la recherche du potentiel de densification des zones déjà bâties à mobilisés (**A**) mais aussi la **mobilisation des logements vacants** et la **requalification des espaces en mutation** (**B**).

#### **A. Favoriser la mobilisation du potentiel de densification des zones déjà bâties pour limiter la consommation et l'**artificialisation** de l'espace**

Selon le Code de l'urbanisme, le rapport de présentation du PLU se doit d'exposer : « *les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers*<sup>64</sup>. » Il ne s'agit plus simplement de planifier l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation, mais de vérifier **si l'urbanisation actuelle peut répondre aux besoins projetés**. Cette approche permet non seulement de répondre aux impératifs de développement durable en **limitant l'**artificialisation** des sols et en préservant les terres agricoles et les espaces naturels**, mais aussi de **redynamiser les quartiers existants**. Dans le cas de l'annulation partielle du PLUi de Bitche, le tribunal a ainsi rappelé que le développement urbain doit être **réfléchi et fondé** sur une **évaluation précise des capacités réelles du territoire**, au risque de  **compromettre l'équilibre entre développement urbain et préservation des ressources naturelles**.

La réhabilitation des logements vacants et la densification permettent de **satisfaire les besoins en logement sans étendre les limites urbaines**. En favorisant cette approche, les collectivités peuvent s'assurer que le **développement urbain** reste en **équilibre** avec les **réalités démographiques ET environnementales**, contribuant ainsi à un aménagement du territoire plus **cohérent et respectueux** des principes de l'urbanisme.

---

<sup>64</sup> Article L.151-4 du Code de l'urbanisme

Le jugement du tribunal administratif de Bitche souligne donc **l'importance d'une planification urbaine qui priviliege l'utilisation optimale des ressources existantes**, en accord avec **le principe d'équilibre** et les objectifs **de gestion économe** des ENAF, tels que prévus par le Code de l'urbanisme.

La prise en compte des logements vacants et des logements occasionnels est incontournable, car chaque logement créé n'est pas nécessairement destiné à être occupé en résidence principale. Le **calcul global** doit donc **tenir compte** d'un volume de logements destinés à ces deux modes d'occupation.

## **B. Les enjeux de mutation des espaces bâties et non bâties pour répondre aux besoins sans consommer ou artificialiser de nouveaux espaces**

Un jugement rendu par le Tribunal administratif de Lille le 13 juin 2024 nous éclaire sur le manqueument à cette mobilisation prioritaire de la vacance<sup>65</sup>. La commune du Cateau-Cambrésis connaît un déclin démographique. Les prévisions démographiques positives de 6% d'ici 2035 sur lesquelles se fonde le PLU ne sont alors pas considérées comme cohérentes avec le diagnostic démographique inclus dans le rapport de présentation. De plus, à partir de ces prévisions démographiques, la commune du Cateau-Cambrésis a\$ déterminé que **sa politique d'urbanisme devait permettre la construction de 251 logements nouveaux d'ici 2035**. Il ressort toutefois des pièces du dossier et notamment du rapport de présentation que **le taux de logements vacants sur le territoire communal en 2017 s'élevait à 13,68 %**, soit plus **du double** de ce qui est considéré par les rédacteurs du rapport comme étant **le chiffre moyen de logements vacants** et que ce taux est en **progression constante depuis 1999**.

Le tribunal administratif de Lille a donc considéré l'objectif retenu en matière de création de logements comme **manifestement exagéré** et que quand bien même il ne l'avait pas été, **le taux de logements vacants sur le territoire permettait de répondre aux besoins identifiés**.

Dans ce contexte, il est crucial de **développer des stratégies de réhabilitation et de mutation des espaces existants, qu'ils soient bâties ou non bâties**, afin de maximiser leur utilisation sans recourir à l'**artificialisation** de nouveaux espaces. Cela pourrait inclure des initiatives pour transformer des bâtiments vacants en logements ou en espaces commerciaux, ainsi que la revitalisation des zones sous-utilisées. Parallèlement, des **démarches participatives** avec les acteurs locaux et les citoyens doivent être mises en place pour mieux comprendre les besoins réels de la population et adapter les projets urbains en conséquence.

---

<sup>65</sup> Tribunal administratif de Lille, 5<sup>ème</sup> chambre, 13/06/2024, n° 2307567

Cette approche favorise non seulement **une gestion plus durable du territoire**, mais permet également de préserver les ENAF, en évitant leur dégradation au profit de nouvelles constructions. En somme, le jugement du tribunal souligne la nécessité d'une planification urbaine plus cohérente et en phase avec les réalités du territoire, tout en priorisant la réutilisation des ressources existantes pour répondre aux enjeux de logement.

## §2. UNE IMPERIEUSE NECESSITE DE FINANCEMENT POUR RENDRE POSSIBLE LE RENOUVELLEMENT URBAIN

### A. L'absence d'un « modèle économique ZAN » pérenne

Bien que le renouvellement urbain soit une priorité pour atteindre l'objectif ZAN, la réalisation concrète de cet objectif se heurte à **une absence criante de modèle économique solide et pérenne**. Si l'État a su, par le passé, mobiliser des ressources significatives pour des projets de rénovation urbaine, comme avec le Programme national de rénovation urbaine (PNRU) de 2003<sup>66</sup>, la transition vers une urbanisation sobre en foncier demeure largement sous-financée et mal structurée.

Le manque d'un cadre économique clair pour soutenir par exemple **les opérations de réhabilitation des friches ou de renaturation des sols** constitue un frein majeur pour les collectivités locales. En effet, ces projets, souvent déficitaires sans aides publiques, souffrent d'une rentabilité insuffisante pour attirer des investissements privés. Les collectivités locales, déjà sous pression budgétaire, ne **disposent pas des moyens nécessaires pour compenser ce manque**, tandis que **les financements européens restent sous-exploités**.

Par ailleurs, les initiatives de renaturation, bien qu'essentielles, illustrent les défis économiques liés au ZAN. Le coût élevé de ces opérations, combiné à la difficulté de recréer des sols avec des qualités écologiques équivalentes, rend ces projets économiquement non viables sans un soutien financier massif. **Les dispositifs budgétaires actuels**, tels que le **Fonds vert**<sup>67</sup>, bien qu'en amélioration, ne sont pas encore à la hauteur des enjeux. Les Établissements publics

---

<sup>66</sup> Lancé en 2004, avec la naissance de l'ANRU, le Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU) s'est achevé en 2021. Il a permis la réhabilitation de 546 quartiers en France et en Outre-mer.

<sup>67</sup> LOI de finance pour 2024, il vise à subventionner des projets locaux favorisant la décarbonation et les économies d'énergie, l'adaptation au changement climatique et l'amélioration du cadre de vie. Le fonds est destiné aux collectivités territoriales de toute la France. Sa gestion est déconcentrée au niveau des préfets de région et de département.

fonciers (EPF), acteurs majeurs dans la maîtrise du foncier, nécessitent un renforcement significatif pour devenir les bras armés de cette politique de sobriété foncière.

Ainsi, il devient urgent de définir et de mettre en œuvre des dispositifs financiers et fiscaux adaptés, capables de **soutenir la transition vers une urbanisation durable** et de garantir la viabilité des projets **liés à la renaturation et à la réhabilitation urbaine**. D'autant plus que les conséquences du renouvellement urbain ne sont pas encore claires, de plus en plus d'études avançant les problématiques liées aux méthodes de compensation privilégiées par le ZAN.<sup>68</sup>

La commission des finances du Sénat a décidé de créer une mission d'information sur le financement du ZAN, dont les rapporteurs sont Jean-Baptiste Blanc et Hervé Maurey. La mission va s'attacher à mieux connaître les coûts induits par la mise en œuvre des objectifs de réduction de l'artificialisation et à proposer des solutions financières pour la mise en œuvre de cet objectif. Il ne s'agit pas de proposer un impôt nouveau ni de rajouter de nouvelles règles, mais de définir un modèle économique facilitant l'atteinte de l'objectif ZAN.

Les aspects normatifs et réglementaires définis par la loi "Climat et résilience" et par la loi du 20 juillet 2023, quant à eux, font l'objet d'un travail mené en parallèle par un groupe de suivi réunissant des sénateurs de trois commissions permanentes du Sénat.

Pour suivre **la stratégie de réduction de l'artificialisation des sols**, les sénateurs ont écouté « **ceux qui font le ZAN** ». De mars à juillet 2024, ils ont entendu plus de soixante-dix élus locaux, représentants de l'État, acteurs économiques et associatifs ou urbanistes qui sont confrontés à cette loi. Plus de 1 400 élus locaux ont aussi partagé leurs analyses et besoins via une consultation en ligne.

La première conclusion des membres de la Haute Assemblée est la suivante : « *Les acteurs ont mis en évidence un large consensus autour de la nécessité de sobriété foncière, mais également la persistance de difficultés concrètes et de blocages, dont la levée ne paraît pas, à ce stade, pouvoir faire autrement que par des évolutions législatives et réglementaires* ».<sup>69</sup>

Il est à noter que les élus se réjouissent des « avancées obtenues par le Sénat » via la loi du 20 juillet 2023, qui a permis d'atténuer les objectifs du ZAN, notamment en allongeant les délais pour intégrer ces objectifs dans les documents d'urbanisme. Toutefois, le rapport déplore que les objectifs aient été fixés « **sans véritable étude d'impact** » et insiste sur le fait que les spécificités des territoires ont été ignorées, ce malgré les apports de la loi du 20 juillet 2023 avec

---

<sup>68</sup> PADILLA Brian, GELOT Salomée, GUETTE Adrien et CARRUTHERS-JONES Jonathan, « La compensation écologique permet-elle vraiment de tendre vers l'absence de perte nette de biodiversité ? », open editions journals, 2024

<sup>69</sup> PUBLIC SENAT, « Zéro artificialisation nette : un rapport du Sénat remet en question l'objectif à l'horizon 2031 », 09/10/24, <https://www.publicsenat.fr/actualites/parlementaire/zero-artificialisation-nette-un-rapport-du-senat-remet-en-question-les-objectifs-a-lhorizon-2031-et-2050>

la garantie communale et l'intérêt pour le recul du trait de côte par exemple. Le rapport met également en cause l'État dans l'accompagnement des collectivités, soulignant la nécessité d'un meilleur dialogue pour assurer l'acceptabilité de la politique de réduction de l'artificialisation des sols.

## B. L'exemple de dispositifs financiers et fiscaux cependant mobilisables en faveur du renouvellement urbain

En attendant la mise en place du modèle économique du ZAN, plusieurs dispositifs fiscaux et financiers peuvent être mobilisés pour lutter contre la vacance des logements. Parmi ces outils, on peut y trouver la taxe annuelle sur les logements vacants (TLV) et la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV)<sup>70</sup>.

La TLV concerne exclusivement **les communes de plus de 50 000 habitants où l'offre de logements est nettement inférieure à la demande**. La liste des communes concernées est fixée par décret. La THLV, quant à elle, peut être instaurée **dans toutes les autres communes où la TLV n'est pas appliquée**. Elle peut également être mise en place par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) disposant d'un PLH, à condition que les **territoires de leurs communes n'aient pas déjà instauré la TLV**.

À ces taxes s'ajoute la "**Prime sortie de la vacance**". Cela s'explique par le fait qu'en 2023, le nombre de logements vacants a été évalué à 3,1 millions, soit 8,2 % du parc de logements national, en augmentation de 60 % depuis 1990<sup>71</sup>. Ce nombre de logements vacants pourrait encore s'accroître avec **l'interdiction progressive de location des passoires thermiques**. Plus incitative que la première taxe, cette prime, instaurée depuis le 1er avril 2024<sup>72</sup> pour encourager la mise en location des logements vacants dans les territoires ruraux, est **conditionnée à la réalisation de travaux subventionnés** et vise à **accroître le parc de logements locatifs de qualité et à favoriser la réhabilitation du patrimoine bâti tout en luttant contre l'artificialisation des sols**.

D'un montant de **5 000€ par logement**, la prime est destinée aux propriétaires bailleurs qui remettent sur le marché locatif des logements vacants depuis plus de deux ans, situés en zone rurale. Elle concerne principalement **les communes du programme Petites Villes de**

---

<sup>70</sup> Article 232 du Code général des impôts.

<sup>71</sup> Insee Première, n° 1979, janvier 2024.

<sup>72</sup> Dans le cadre du plan « France ruralités » du 15 juin 2023

**Demain** (PVD)<sup>73</sup> et s'inscrit dans le cadre du **Programme National France Ruralités (PNFR)**<sup>74</sup>, piloté par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). La prime est accessible à tous les propriétaires bailleurs ayant déposé une **demande de subvention pour travaux auprès de l'Anah depuis le 1er janvier 2024**.

Ces dispositifs, qu'ils soient fiscaux ou financiers, constituent **des leviers importants pour répondre aux enjeux de la vacance des logements et à la nécessaire mobilisation de foncier pour répondre aux besoins en logements**, tout en **respectant les objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols**.

---

<sup>73</sup> Programme piloté par l'ANCT avec pour objectif d'améliorer la qualité de vie dans les petites centralités et les territoires ruraux alentours, par des trajectoires dynamiques et engagées dans la transition écologique, elle offre notamment des formations pour les chefs de projets.

<sup>74</sup> Le plan France ruralités, annoncé le 15 juin 2023, vise à répondre de manière adaptée aux besoins des territoires ruraux. Ce plan découle d'une démarche d'évaluation et de bilan lancée depuis juillet 2022 autour de l'Agenda rural. Les résultats de cette évaluation ont conduit à la création de France ruralités, fruit d'une collaboration entre le Gouvernement et les collectivités territoriales. Son ambition est d'améliorer le quotidien des Françaises et des Français vivant en zone rurale.

## **CHAPITRE II. LA CONCILIATION ENTRE LES NOUVELLES OBLIGATIONS DU ZAN ET LES AUTRES POLITIQUES PUBLIQUES LIEES AUX ENJEUX DE L'HABITAT**

D'un côté, se trouve un besoin d'au moins **400 000 nouveaux logements par an**. De l'autre, l'**ambition de réduire de 50 % le rythme d'artificialisation** des sols d'ici 2031, pour atteindre le **ZAN** en 2050. Concilier ces deux objectifs cruciaux tant sur le plan écologique que social constitue « **une équation complexe** »<sup>75</sup> même si elle n'est pas insurmontable.

Dans un premier temps, le **constat d'une croissance démographique** dans les documents d'urbanisme doit être **concilié avec les objectifs du ZAN** mais elle doit aussi, dans un second temps, être conciliée avec les capacités du territoires , notamment **le service public de la gestion de l'eau (Section 1)**. Estimer les besoins en logements ne se limite pas à prévoir la construction de nouveaux logements, mais implique de considérer plusieurs facteurs clés, dont la réhabilitation du parc existant, qu'il soit public ou privé. Longtemps négligée dans les calculs, la réhabilitation est désormais un enjeu central, aux côtés de la gestion des logements vacants et des résidences secondaires. Le choix de la méthodologie pour chiffrer ces besoins a une incidence avérée sur les résultats obtenus. Selon les critères retenus, notamment l'intégration ou non de la réhabilitation, les conclusions peuvent varier significativement, influençant les politiques mises en œuvre.**(Section 2)**.

---

<sup>75</sup> Fondation pour la nature et l'homme, « Zéro artificialisation des sols : quel habitat pour demain », Mars 2024

## **SECTION I. DES POLITIQUES D'URBANISME DIFFERENTES POUVANT PARFOIS ENTRER EN CONTRADICTION AVEC LES CAPACITES DU TERRITOIRE**

Lorsque les collectivités choisissent de faire des prévisions démographiques qui vont **plus loin que le diagnostic démographique**, qu'elle le justifie suffisamment et précisément, elles doivent encore prévoir **les investissements nécessaires** pour répondre à ces ambitions.

Cela nécessite d'abord une planification précise pour garantir que toute la population, tant actuelle que future, sera **correctement approvisionnée en eau et en énergie**. Cette planification doit également être **alignée avec les nouvelles régulations européennes et nationales en matière de gestion des ressources** (§1). De plus, les communes ne disposant que de 50 % du total des hectares qu'elles ont artificialisés entre 2011 et 2021 se trouvent avec une **marge limitée pour développer des politiques d'urbanisation étendue jusqu'en 2030**. Si l'approvisionnement nécessite de l'extension, ceci est à prendre en compte (§2). Cela illustre la complexité d'appliquer une politique dynamique de production de logements dans le cadre du ZAN, où l'interaction entre les différentes obligations rend la tâche particulièrement délicate.

### **§1. LA DETERMINATION DES BESOINS REELS EN LOGEMENT EN LIEN DIRECT AVEC L'APPROVISIONNEMENT DES SERVICES PUBLICS**

L'artificialisation des sols, majoritairement pour l'habitat (2/3 en France), consiste à porter **atteinte aux fonctions écologiques des sols, à la biodiversité** et compromet notre **souveraineté alimentaire**. Les objectifs fixés concernant la recherche de la sobriété foncière ne sont pas les seuls à devoir suivre une trajectoire. La France connaît parallèlement une multitude **d'objectifs fixés à l'échelon national et déclinés à l'échelle locale** pour **permettre la transition écologique et énergétique des territoires. (A)**

Au-delà des difficultés intrinsèques de mise en œuvre des objectifs de transition écologique au niveau local, une **contradiction** peut être perçue par les décideurs locaux lorsqu'il est question de **mettre en place ces politiques tout en respectant l'objectif ZAN à l'horizon 2050**. En effet, les nouvelles dispositions en matière de service public d'eau et d'assainissement sont liées directement aux besoins de la population et aux problématiques de la croissance démographique **(B)**

## A. Chiffrer et dater les objectifs de la transition écologique

Les objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols s'inscrivent dans un cadre législatif précis, notamment à travers l'article 191 de la Loi Climat et résilience, qui établit deux objectifs chiffrés : une réduction de 50 % de la consommation foncière d'ici 2030 par rapport à la décennie de référence 2011-2021 et l'atteinte du ZAN d'ici 2050. Ces objectifs, étant à la fois **quantifiés et temporalisés**, visent à **orienter les actions publiques vers une gestion plus rigoureuse et mesurable des espaces et un renouvellement des pratiques de l'aménagement**. La loi prévoit également un calendrier prévisionnel et des échéances claires pour chaque document de planification urbaine.

Pour faciliter cette mise en œuvre, la loi s'appuie sur **la hiérarchie des normes**, qui inclut les liens juridiques existants entre les différents niveaux de documents de planification et d'urbanisme, garantissant ainsi une **cohérence dans l'application des normes**. En outre, des mesures nouvelles d'articulation, spécifiquement conçues pour atteindre les objectifs, comme les projets d'envergure nationale ou européenne et la garantie communale, sont également mises en place.

Cependant, ces objectifs chiffrés et datés peuvent **entrer en conflit avec les politiques préexistantes qui n'ont pas été définies avec la même rigueur**. Le passage à une approche plus quantitative et mesurable souligne un déséquilibre avec des politiques antérieures souvent ancrées sur des approches plus libérales et moins strictes. Un objectif chiffré entraîne **des obligations plus claires et des attentes en matière de résultats**. Et plus les objectifs sont précis, plus leur application peut devenir difficile et entraîner de la réfraction, comme c'est parfois visible par rapport à la mise en œuvre du ZAN. Ainsi, ces objectifs chiffrés imposent **un cadre potentiellement contraignant pour les acteurs locaux**, ces derniers devant **ajuster leurs pratiques et les projets en fonction de ces nouvelles exigences**.

L'objectif ZEN (Zéro Émission Nette) illustre par ailleurs que le ZAN, à lui seul, ne suffit pas pour réussir à atteindre les objectifs de transition et que les dynamiques à mettre en œuvre sont plus larges et systémiques. Par exemple, pour limiter l'artificialisation des sols, il est indispensable de rénover une grande partie des bâtiments d'ici 2050, un aspect étroitement lié à la transition énergétique. La décarbonation des transports et la sortie des énergies fossiles sont également essentielles pour réduire l'empreinte carbone, ce qui, à son tour, contribuera en partie une forme de limitation de l'artificialisation<sup>76</sup>.

Ainsi, les trajectoires du ZAN doivent s'articuler avec celles d'autres grands objectifs, tels que le ZEN, afin de garantir une cohérence dans l'ensemble des politiques publiques. Chaque

---

<sup>76</sup> HENRIET Fanny, SCHUBERT Katheline, « La transition énergétique : Objectif zen », centre pour la recherche économique et ses applications, RUELMP, 2020, p.95

objectif écologique, qu'il soit lié aux sols, aux émissions de gaz à effet de serre ou à la gestion des déchets, nécessite une approche systémique. De plus, les dates et les chiffres assignés au ZAN doivent tenir compte des autres transformations en cours, comme la transition vers des énergies propres et l'économie circulaire. En somme, le ZAN n'est qu'une partie d'un ensemble plus vaste, et il ne pourra être efficacement atteint que s'il est accompagné de mesures complémentaires touchant d'autres secteurs stratégiques.

## B. Les enjeux de la croissance démographique, du ZAN et du service public d'eau et d'assainissement

La planification urbaine doit absolument intégrer **la gestion durable des ressources en eau**, un enjeu crucial pour les territoires confrontés à **des tensions hydriques**, comme **la Plaine du Roussillon** dans le Vaucluse. Le SCoT de cette région faisait l'objet d'une révision au cœur des discussions sur la place publique concernant **notamment la gestion de l'eau**. Des projets importants tels que la construction de 34 500 logements, le développement de parcs à thème, ainsi qu'une vague de projets agrivoltaïques dans les Pyrénées-Orientales, le tout dans **le contexte du ZAN étaient prévus.**<sup>77</sup>

L'Autorité environnementale (MRAE), dans son avis sur la révision du SCoT du Roussillon<sup>78</sup>, avait souligné la nécessité de **conditionner tout développement urbain à l'atteinte d'objectifs de rendement optimal des réseaux d'adduction d'eau et à la disponibilité réelle de la ressource**.

L'obligation en matière d'eau et d'assainissement est d'en garantir l'accès à tous. La MRAE a critiqué **la timidité avec laquelle ces enjeux ont été abordés dans le SCoT**, alors même que le territoire fait face à une situation **extrêmement tendue en matière de ressources en eau**. Elle a notamment recommandé à la collectivité **de réévaluer son projet**, en particulier en ce qui concerne la **création de nouvelles résidences secondaires**, dont l'impact sur les réseaux d'assainissement et d'eau potable, ainsi que sur l'artificialisation des sols, n'a pas été suffisamment pris en compte.

Ainsi, l'urbanisation ne peut se faire sans une gestion prudente et proactive des ressources en eau, ce qui implique que les infrastructures nécessaires doivent être en place et conformes aux dernières réglementations en la matière.

---

<sup>77</sup> L'indépendant, « Pyrénées-Orientales : l'autorité environnementale pointe le projet d'urbanisation du Roussillon d'ici 2037 », 19 janvier 2024, <https://www.lindependant.fr/2024/01/19/pyrenees-orientales-lautorite-environnementale-pointe-le-projet-durbanisation-du-roussillon-dici-2037-11706312.php>

<sup>78</sup> MRAE Occitanie, Avis sur la révision du Schéma de cohérence territoriale Plaine du Roussillon (Pyrénées Orientales), 2023-012413, 11 janvier 2024, <https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2024ao8.pdf>

Le SCOT révisé de la Plaine du Roussillon, approuvé par le Comité syndical le 2 juillet 2024, est désormais exécutoire. Il prévoit un besoin de 17 500 logements pour accueillir de nouveaux habitants. À cela s'ajoute un besoin de 500 logements pour répondre au desserrement des ménages déjà présents, ainsi que 3 000 logements pour satisfaire la demande en résidences secondaires, afin d'éviter une hausse déraisonnable des prix pour les ménages souhaitant s'installer dans certaines parties du territoire. Par ailleurs, 400 logements supplémentaires sont prévus pour améliorer la fluidité des parcours résidentiels, et 5 200 logements concernent le renouvellement urbain du parc immobilier. Ainsi, sur 15 ans, le SCOT estime à 34 500 le nombre total de logements nécessaires. Ce chiffre pourrait toutefois être revu à la baisse en fonction de l'utilisation du parc vacant, une possibilité mentionnée par les auteurs du SCOT, mais sans plus de détails sur la manière de mobiliser cette vacance dans le rapport de présentation.

Face à ce constat, les auteurs du SCOT ont opté pour une politique du logement plus dynamique, dépassant les contraintes du ZAN mais également des capacités du territoires en ce qui concerne l'eau.

Les outils de suivi et d'aide à la trajectoire ZAN peuvent orienter les auteurs de documents d'urbanisme, à condition qu'ils soient pleinement utilisés et suivis. Pour le ZAN il est question de volonté et de participation à l'exercice, il n'empêche qu'une politique dynamique du logement soit envisagée, mais elle doit forcément prendre en compte toutes les possibilités notamment de la faiblesse des services publics du territoire et des capacités en renouvellement urbain dans toutes ses possibilités. En favorisant le renouvellement urbain, ces outils de suivis permettent de concilier la politique de logement avec les exigences de réduction de l'artificialisation des sols et d'amener une nouvelle réflexion sur les stratégies territoriales et foncières d'un territoire en vue du ZAN.

## §2. L'AIDE A LA TRAJECTOIRE ZAN POUR UNE MEILLEURES DETERMINATION DES CAPACITES RESTANTES SUR LES TERRITOIRES

La gestion durable des territoires est devenue **une nécessité impérieuse**, surtout dans le contexte de l'objectif ZAN. Pour atteindre cet objectif, il est crucial d'améliorer la **compréhension des capacités restantes des territoires**, afin de mieux planifier l'aménagement et la consommation des espaces.

Cela passe par une **évaluation fine des ressources disponibles et des contraintes environnementales**, permettant ainsi d'orienter les décisions publiques vers une **utilisation optimale du foncier (A)**. Les documents d'urbanisme, en tant **qu'instruments techniques et politiques de gestion**, jouent un rôle essentiel dans cette démarche. Ils doivent évoluer pour devenir des laboratoires d'innovation, capable **de redéfinir les politiques de consommation**

**d'espace face aux défis contemporains liés à l'artificialisation.** Cependant, la mise en œuvre des politiques de sobriété foncière et la prise en compte des besoins des populations locales soulèvent des questions complexes. Cette dualité nécessite **un suivi rigoureux des capacités restantes des territoires**, en produisant des rapports clairs et précis sur l'artificialisation des sols (B)

## A. Les documents d'urbanisme comme lieux d'innovation au service de la transition écologique

Les documents d'urbanisme, qui sont des instruments techniques et politiques territorialisés de gestion et de projets, se révèlent être des **laboratoires d'innovation et d'expérimentation essentiels** pour **revisiter et réorienter** les politiques de consommation d'espace, en particulier à la lumière des défis contemporains tels que l'objectif du ZAN d'ici 2050. Protéger les sols, loin d'être un simple problème quantitatif, nécessite **une évaluation qualitative fine** et la **prise en compte de ses caractéristiques physiques, biochimiques et de son contexte local**. C'est ici que les documents d'urbanisme peuvent innover, en intégrant des outils de régulation innovants, adaptés aux spécificités de chaque territoire. Plutôt que de se contenter d'une dichotomie entre sols artificialisés et non artificialisés, il s'agirait de développer une planification territoriale considérant **la multifonctionnalité des sols, leur potentiel écologique**, ainsi que **les dynamiques locales d'occupation**.

Les politiques de lutte contre l'étalement urbain, historiquement axées sur la densification, montrent leurs limites dans le contexte actuel, elle est évidemment à prendre en compte mais ce n'est pas une fin en soi. Le modèle périurbain, qui représente une part importante de l'habitat en France, doit être réhabilité comme un territoire stratégique à aménager de manière durable, ce n'est évidemment pas le cas partout. Les documents d'urbanisme ont ici un rôle clé à jouer en inventant de nouveaux modèles adaptés aux spécificités du périurbain, alliant densification et respect des écosystèmes locaux.

En conclusion, loin de se limiter à la gestion de la consommation d'espace, les documents d'urbanisme peuvent devenir des vecteurs d'innovation pour une planification territoriale renouvelée, qui intègre les enjeux écologiques, économiques et sociaux de manière contextuelle. Le défi est de dépasser une approche purement arithmétique du ZAN pour en faire un levier de transformation profonde, au service d'une gouvernance des sols plus inclusive et adaptée aux réalités locale. Cela implique également de répondre aux enjeux de coopération territoriale, de développer des services de proximité, qu'ils soient publics ou économiques, et de promouvoir la ville du "quart d'heure", permettant un accès facilité aux commodités essentielles et renforçant la résilience des territoires.

## **B. Le mise en œuvre du ZAN et de la notion d'artificialisation : un suivi global**

Dès 2024, les collectivités doivent produire un rapport sur l'artificialisation des sols. Ce rapport, qui se définit tel qu'un **état des lieux succinct de la situation constatée et de l'évolution de la consommation foncière à l'échelle communale ou intercommunale**, devra s'appuyer sur **les données disponibles via le Portail de l'artificialisation** prévu par le Code de l'urbanisme, ainsi que sur les données disponibles localement sur le territoire. L'objectif est de permettre **une interprétation de ces données** pour en tirer **des perspectives claires sur la trajectoire de sobriété foncière à suivre**.

Ce décompte de l'artificialisation des sols devra aussi tenir compte des nombreux besoins découlant des politiques publiques évoquées précédemment, permettant la mise à plat de **ce qui est déjà fait** et de rester attentif à **tous les objectifs du territoire** nécessitant la **mise en place de nouvelles infrastructures en extension**.

En parallèle, de nouveaux outils introduits par le ZAN, tels que la garantie communale, qui permettrait à certaines communes dotées de documents d'urbanisme d'obtenir un hectare minimum de surface à artificialiser, pourraient bouleverser les prévisions démographiques et l'aménagement du territoire. De même, le nouveau sursis à statuer ZAN de la loi du 20 juillet 2023 pourrait devenir un levier stratégique pour freiner les acteurs privés dans leurs projets en l'attente de la territorialisation du ZAN dans les documents d'urbanisme en cours de révision, introduisant ainsi une nouvelle dynamique dans la gestion de l'urbanisation.

Ces éléments montrent que les documents d'urbanisme, loin d'être de simples instruments de planification, sont désormais au cœur d'une révision profonde des politiques de gestion de l'espace, intégrant des enjeux multiples et souvent conflictuels. Ils doivent ainsi évoluer pour répondre aux nouvelles exigences légales tout en s'adaptant aux réalités locales et aux pressions exercées par d'autres politiques publiques.

## **SECTION II. LA DIFFICILE CONCILIATION ENTRE L'IMPERATIF DE PRODUCTION DE LOGEMENTS ET L'OBJECTIF ZAN**

L'évaluation des besoins en logement est complexe, et ce, notamment vis-à-vis de l'écart notable entre la croissance démographique et l'artificialisation des sols, qui progresse **quatre fois plus rapidement**. D'ici 2030, on estime qu'il sera nécessaire de construire **400 000**

**logements par an** en France<sup>79</sup>. Ce chiffre se fonde sur une méthode qui s'attache à regarder la « demande potentielle » c'est-à-dire l'**ensemble des besoins que l'on peut calculer à partir des tendances actuelles de la démographie et du marché du logement**, mais également d'autres indicateurs tels que les résidences secondaires, la vacance et le renouvellement du parc immobilier.

Bien que les documents d'urbanisme tendent aujourd'hui à refléter une certaine innovation face aux nouveaux enjeux et objectifs émergents, historiquement, le modèle d'aménagement reste encore majoritairement **axé sur la construction neuve**, en réponse aux **projections démographiques**.

L'impact de plusieurs lois, notamment la Loi Barre<sup>80</sup>, ont introduit de **nouveaux axes de réflexion** qui **ont influencés la politique du logement** depuis 1977, ainsi que les indicateurs utilisés au niveau national pour évaluer les besoins et orienter les politiques publiques (**§1**). Dans ce contexte, la réhabilitation occupe désormais une place centrale, au même titre que la renaturation, dans la perspective du ZAN. Cependant, bien que ces orientations soient prévues sur le plan juridique, leur mise en œuvre demeure incertaine et l'impact sur l'environnement inconnu. Si l'on peut saluer cette approche plus intégrée, elle souffre encore d'un manque de précisions quant à son application concrète et les moyens à déployer pour y parvenir (**§2**).

## §1. UN CHIFFRAGE DES BESOINS EN LOGEMENT HISTORIQUEMENT AXÉ SUR LA CONSTRUCTION NEUVE POUR SATISFAIRE LES BESOINS DE LA POPULATION

Selon les analyses du Cerema à partir des Fichiers Fonciers (DGFIP), 20 276 hectares ont été artificialisés en 2022, contre 21 011 en 2021, marquant une légère inflexion de la tendance à la hausse observée depuis 2019. Parmi cette artificialisation, **63 % sont dédiés à l'habitat**.

Les documents d'urbanisme, et en particulier les PLU(i), ont été élaborés dans un **contexte axé principalement sur la construction neuve selon un modèle de croissance démographique**<sup>81</sup>. Cependant, au fil des décennies, depuis la Loi Barre<sup>82</sup> à la fin des années 70, **la méthode de calcul des besoins en logements a évolué**.

---

<sup>79</sup> École Supérieure des Professions Immobilières (ESPI), « Analyse des besoins en logement en France à l'horizon 2030 : méthode et résultats », Étude réalisée pour l'UNAM (Union Nationale des Aménageurs), 28 novembre 2023

<sup>80</sup> Loi n°77-1 du 3 janvier 1977 de maintien des aides publiques à l'investissement malgré l'institution de l'aide personnalisée au logement

<sup>81</sup> LOI n° 67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière pour les POS et LOI 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains pour les PLU

<sup>82</sup> LOI n°77-1 du 3 janvier 1977 de maintien des aides publiques à l'investissement malgré l'institution de l'aide personnalisée au logement

Les lois visant à protéger la biodiversité ont introduit **une nouvelle approche**, mettant en avant des pratiques comme **la réhabilitation ou encore la mobilisation des logements vacants**. L'évolution du droit en ces matières et **le vieillissement du bâti existant** en sont les causes principales (**A**). Ainsi, depuis la fin du XXe siècle, la réhabilitation et la mobilisation des logements vacants sont devenues des composantes clés, amenant à **repenser** non seulement les **modèles d'aménagement**, mais aussi **les stratégies territoriales** (**B**).

### **A. Le modèle d'aménagement par la construction neuve : de l'impact de la réforme politique du logement à l'impact du ZAN**

Historiquement, le chiffrage des besoins en logements au niveau national s'est concentré presque exclusivement sur **la construction neuve**, particulièrement après la Seconde Guerre mondiale. Dans l'après-guerre, la priorité était à **reconstruire les logements détruits et faire face à une croissance démographique rapide due au baby-boom et aux mouvements migratoires internes**. Le modèle de calcul des besoins en logement reposait alors sur des **projections démographiques simples**, intégrant principalement **la taille des ménages et les flux migratoires<sup>83</sup>**. L'objectif était d'éviter les pénuries de logements, en considérant a priori que chaque augmentation de la population **necessitait la création de nouveaux logements**.

En se focalisant sur l'augmentation du nombre de ménages, cet indicateur **anticipait les besoins futurs en logements neufs**, sans intégrer des aspects essentiels **comme la rénovation des bâtiments anciens ou la mobilisation des logements vacants**.

Cependant, ce modèle a montré **ses limites**. La réhabilitation du parc immobilier existant et la gestion des logements vacants ont longtemps été négligées, car considérées **comme moins urgentes** face à la **nécessité de loger rapidement les Français et au regard du coût économique que cela représente**.

L'impact de la réforme politique du logement de 1977<sup>84</sup> a marqué une étape importante dans la réévaluation de ces politiques. Avec la Loi Barre, **les aides publiques à la construction neuve**, notamment les aides à la pierre, ont été **réduites**. Cette réforme a marqué un tournant, car elle a d'une certaine façon **déconnecté** le chiffrage des besoins en logements des objectifs de construction massive qui avaient prévalu jusqu'alors<sup>85</sup>. Le modèle de calcul général des besoins en logements s'est alors concentré davantage sur **les dynamiques locales, la demande**

---

<sup>83</sup> JUILLARD Claire, COULONDRE Alexandre. "Chiffrage des besoins en logements : un indicateur omniprésent mais controversé." *Actualités Habitat*, n°1214, 15 juillet 2024, pp. 9-10.

<sup>84</sup> LOI n°77-1 du 3 janvier 1977 de maintien des aides publiques à l'investissement malgré l'institution de l'aide personnalisée au logement

<sup>85</sup> JUILLARD Claire, COULONDRE Alexandre. "Chiffrage des besoins en logements : un indicateur omniprésent mais controversé." *Actualités Habitat*, n°1214, 15 juillet 2024, pp. 9-10.

**de logement social** (très encadré désormais par le droit) et la nécessité de **réorienter les efforts vers l'entretien et la rénovation du parc existant.**

Cependant, malgré cette réorientation, la priorité est restée fixée sur la construction neuve, en particulier dans **les zones urbaines à forte densité**. L'introduction progressive d'indicateurs écologiques, notamment à travers les lois Grenelle de l'environnement<sup>86</sup> et plus récemment avec la loi Climat et Résilience de 2021, a permis de **réévaluer le rôle de la réhabilitation**. Le ZAN, en particulier, a **renforcé** l'importance de la **gestion durable des sols** et a redonné une place centrale à **la réhabilitation**. La pression exercée pour limiter l'étalement urbain et réduire l'impact environnemental de la construction pousse désormais les politiques publiques à **repenser leur approche**.

Le ZAN **impose** aux collectivités de réduire drastiquement l'artificialisation des sols et de réutiliser le foncier déjà bâti. Cela place la réhabilitation et la mobilisation des logements vacants **au cœur des stratégies de développement urbain**. Toutefois, bien que juridiquement prévu et promu, cet objectif reste difficile à mettre en œuvre dans les faits. La mise en place d'outils concrets pour faciliter la réhabilitation des bâtiments anciens et l'incitation à mobiliser les logements vacants peine encore à se traduire en actions tangibles sur le terrain.

## B. L'absence de la réhabilitation dans les calculs des besoins en logements jusqu'à la fin du XXème siècle

Jusqu'à la fin du XXème siècle, la réhabilitation des logements **existants n'était pas prise en compte dans les chiffrages des besoins en logements** au niveau national et local. Les logements vacants étaient souvent considérés comme trop coûteux à rénover et donc **non intégrés dans les solutions possibles**<sup>87</sup>. De plus, la gestion de ces logements était perçue comme moins urgente comparée à la nécessité de construire rapidement des **habitations neuves pour les familles en pleine expansion démographique**. Cette approche a donc perduré jusqu'à la fin du XXe siècle, où la question de la rénovation a progressivement émergé comme un enjeu majeur.

On peut désormais remarquer l'effet qu'a eu ce manque d'inclusion de la réhabilitation, notamment en termes de dégradation du parc immobilier existant. De nombreux immeubles laissés à l'abandon ou insuffisamment entretenus, par manque de moyens pour certains propriétaires, sont devenus **inadaptés aux besoins modernes**, augmentant ainsi **la pression**

---

<sup>86</sup> LOI n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement  
LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

<sup>87</sup> JUILLARD Claire, COULONDRE Alexandre. "Chiffrage des besoins en logements : un indicateur omniprésent mais controversé." *Actualités Habitat*, n°1214, 15 juillet 2024, pp. 9-10.

**sur la construction de nouveaux logements.** Cette **déconnexion** entre le chiffrage des besoins et la réalité du parc vieillissant a contribué à des déséquilibres dans les territoires. Aujourd'hui, les documents d'urbanisme, tels que le PLU<sup>(i)</sup>, doivent intégrer non seulement les besoins en logements neufs, mais aussi ceux en réhabilitation<sup>88</sup>. Bien que le juge administratif contrôle ces prévisions, **aucune définition juridique précise de la réhabilitation** n'existe dans le code de l'urbanisme.

Malgré ce manque, des institutions comme l'ADEME ou le Cerema ont proposé des **méthodes de chiffrage prenant en compte la réhabilitation des bâtiments existants et la mobilisation des logements vacants.**

L'intégration de la réhabilitation dans les calculs des besoins en logements a considérablement **changé les résultats**. Alors que les projections démographiques seules pouvaient justifier la construction de centaines de milliers de nouveaux logements par an, les calculs prenant en compte la réhabilitation et la vacance ramènent ces estimations à **des chiffres bien plus modestes**. Par exemple, en excluant les résidences secondaires et en intégrant les logements vacants, la méthode de l'ADEME estime que les besoins annuels en nouveaux logements pourraient être **réduits à moins de 150 000 unités**, contre plus de **500 000 dans les méthodes traditionnelles**<sup>89</sup>.

Cette réorientation a des **implications majeures pour les politiques publiques**. Elle requiert une planification plus fine, ajustée aux réalités locales et aux opportunités de réhabilitation. Cependant, cela nécessite des outils et des financements adaptés pour rendre la réhabilitation, souvent **plus coûteuse et complexe en matière de procédures administratives** que la construction neuve, plus attrayante pour les acteurs concernés.

## §2. L'INTRODUCTION D'UN AUTRE MODELE D'AMENAGEMENT : LA REHABILITATION COMME PRINCIPAL LEVIER DE REDUCTION DE LA CONSOMMATION D'ENAF POUR L'HABITAT

Face aux enjeux de la sobriété foncière et du ZAN, la réhabilitation des friches<sup>90</sup> devient un **élément central de la stratégie d'aménagement du territoire**. Le ZAN impose une gestion plus économe des espaces, et la réhabilitation est identifiée comme un **levier prioritaire**. Toutefois, ce nouveau modèle d'aménagement **soulève plusieurs questions juridiques et**

---

<sup>88</sup> Articles L.151-1 et suivants du Code de l'urbanisme

<sup>89</sup> JUILLARD Claire, COULONDRE Alexandre. "Chiffrage des besoins en logements : un indicateur omniprésent mais controversé." *Actualités Habitat*, n°1214, 15 juillet 2024, pp. 9-10.

<sup>90</sup> Dans le cadre du bâti et également du non-bâti

**pratiques**, notamment sur la définition précise des friches, dont le potentiel est de plus en plus évoqué, et de leur rôle dans le processus de réhabilitation.

Il est essentiel de comprendre **comment la réhabilitation des friches s'intègre dans les politiques publiques et les dispositifs législatifs récents (A)**, mais également de porter le regard sur les **défis liés à l'application de cette stratégie**, notamment en ce qui concerne la clarification **des critères juridiques et techniques associés à la réhabilitation (B)**.

## A. La mise en place de dispositifs législatifs pour la réhabilitation des friches au travers de la loi Climat et résilience

La réhabilitation des friches est désormais un objectif prioritaire pour atteindre le ZAN et répondre aux exigences de réduction de la consommation d'ENAF. Depuis la promulgation de la loi Climat et Résilience de 2021, plusieurs **dispositifs législatifs et réglementaires** ont été mis en place pour **encourager le réemploi des friches**. L'article 222 de cette loi introduit une définition légale des friches au sein du Code de l'urbanisme<sup>91</sup>, en spécifiant **deux critères cumulatifs** : le caractère **inutilisé d'un bien immobilier** et **l'impossibilité de le réemployer sans aménagement ou travaux préalables**. Cette disposition marque un tournant dans la gestion des sols déjà artificialisés.

Un décret du 26 décembre 2023<sup>92</sup> précise encore ces critères<sup>93</sup>, en indiquant que les travaux ou aménagements permettant de réhabiliter une friche incluent **sa remise en état ou sa transformation**. En parallèle, l'article L. 152-6-2 du même code prévoit des incitations supplémentaires, comme **un bonus de constructibilité** pouvant aller jusqu'à 30 %, pour favoriser le réemploi de ces terrains. Ce cadre juridique renforce ainsi la possibilité d'utiliser les friches comme **levier majeur pour limiter la consommation d'ENAF**, tout en facilitant la réhabilitation par des procédures simplifiées et des aides financières.

Ces apports législatifs sont complétés par des dispositifs comme le « **certificat de projet** », introduit par la loi Climat et Résilience de 2021, qui permet de « **sécuriser les démarches des porteurs de projets en identifiant à l'avance les règles et procédures applicables à la réhabilitation d'une friche** »<sup>94</sup>. Ces mesures montrent une volonté claire d'inciter les collectivités et les promoteurs à **privilégier la réhabilitation des terrains existants avant de consommer de nouveaux espaces naturels**.

---

<sup>91</sup> Article L. 111-26 du Code de l'urbanisme

<sup>92</sup> DÉCRET n° 2023-1259 du 26 décembre 2023 précisant les modalités d'application de la définition de la friche dans le code de l'urbanisme

<sup>93</sup> Article D. 111-54 du Code de l'urbanisme

<sup>94</sup> ULLMAN, Gabriel, « Le ZAN aménagé ou déjà en partie détricoté ? (III) », Actu environnement, 29 juillet 2024

## B. Problématiques juridiques et environnementales de la mise en place de ces dispositifs

Bien que la réhabilitation des friches soit **juridiquement encouragée**, plusieurs **défis et ambiguïtés demeurent** quant à son **application concrète**. L'une des principales difficultés réside dans la **définition même des friches**, qui reste floue dans certains cas. Même si le décret de décembre 2023 en précise certains critères, il laisse encore des zones d'incertitude, notamment concernant **les terrains naturels ou agricoles** qui, après une longue période d'inactivité, ont pu **être partiellement « renaturés »**. Cette absence de clarté complique l'identification des friches pouvant être réhabilitées.

Par exemple, les terrains naturels, qui ne **nécessitent pas de travaux préalables** pour leur réemploi, sauf en cas de pollution nécessitant un plan de gestion adapté selon la destination future (industrielle ou résidentielle), ne sont **pas considérés comme des friches au sens de la loi<sup>95</sup>**.

Pour ce qui en est des terrains autrefois utilisés à des fins industrielles ou commerciales, aujourd'hui abandonnés et sur lesquels la nature a repris ses droits, l'absence de mention explicite **des « terrains naturels »** dans l'article D. 111-54 du Code de l'urbanisme crée une ambiguïté qui pourrait **freiner certaines initiatives de réhabilitation**. De plus, la distinction entre une friche agricole et une zone naturelle n'est **pas toujours évidente**.

Un autre défi majeur concerne **le coût de réhabilitation des friches**. En pratique, ces terrains nécessitent souvent **des aménagements coûteux**, en particulier lorsque **la pollution ou la dégradation des infrastructures** est avancée. Le décret précise qu'un **« coût significatif pour le réemploi »** peut être un **facteur déterminant dans la qualification d'une friche**, mais cette notion est encore sujette à interprétation.

Enfin, bien que les friches soient un élément central du ZAN, leur réhabilitation pose également des **questions en termes de biodiversité**. Les friches urbaines et industrielles, bien qu'inutilisées, abritent souvent **une flore et une faune spécifiques**, jouant un rôle écologique important. Le développement de projets sur ces terrains pourrait menacer cet équilibre fragile, ce qui rend d'autant plus crucial de concilier les objectifs de réhabilitation avec la protection de la biodiversité.

Concernant les besoins en logements et la prise en compte de la réhabilitation, bien que certaines dynamiques commencent à se mettre en place, le processus n'est pas encore pleinement engagé. Cela se reflète dans **les mentalités** de certaines collectivités territoriales, celles encore ancrées dans des modèles d'aménagement dépassés, et chez celles qui aspirent à revitaliser leur territoire tout en améliorant la qualité de vie de leurs habitants. **D'un point de**

---

<sup>95</sup> ULLMAN, Gabriel, « Le ZAN aménagé ou déjà en partie détricoté ? (III) », Actu environnement, 29 juillet 2024

**vue législatif, on peut s'interroger sur l'évolution juridique qui sera nécessaire pour mieux répondre aux objectifs de la transition écologique.**

## **CONCLUSION GENERALE**

L'analyse et la justification des prévisions démographiques dans la planification territoriale locale représentent un défi majeur en raison de la **complexité intrinsèque** de ces **données** et des **implications juridiques et politiques** qui y sont associées.

Ce mémoire a exploré, dans une première partie, l'**encadrement juridique de l'analyse démographique intervenant dans la planification locale** tout en associant celui-ci avec l'**enjeu stratégique** qu'elle représente au sein de l'aménagement. Elle constitue un **fondement essentiel pour les documents d'urbanisme** tels que le PLU(i) et le SCoT. Toutefois, les différentes méthodes de collecte, de sélection, et de traitement des données démographiques, encadrées par des lois comme celle du recensement, montrent qu'il **existe une grande diversité dans les pratiques locales**, ce qui peut parfois mener à des **choix contestables ou à des erreurs d'appréciation menant à l'annulation des documents d'urbanisme**.

A été mis en évidence le **rôle de la donnée démographique** comme **outil d'orientation stratégique pour les collectivités locales**. En établissant un diagnostic territorial basé sur des prévisions économiques et démographiques, les collectivités disposent **d'une certaine marge d'appréciation**, ce qui peut permettre de forger des projets de territoire adaptés, mais également résulter à la mise en place d'une stratégie de territoire déconnectée de la réalité de celui-ci dans un esprit d'ambition de la politique de l'habitat.

L'interprétation et la retranscription des données démographiques dans les documents d'urbanisme doivent être **précises et fondées**, sous peine d'entrainer l'annulation de ces documents par les juridictions administratives. Les récentes décisions des cours administratifs montrent que les données doivent être **récentes, exactes et adéquates** pour **justifier les choix d'aménagement**, en alignement avec **les objectifs de sobriété foncière** fixés par la loi "Climat et résilience".

La seconde partie du mémoire se concentre sur l'**incidence de la croissance démographique et des politiques publiques** touchant aux besoins en logement sur les objectifs de sobriété foncière et de lutte contre l'artificialisation des sols. Est détaillé la manière dont ces besoins en espace et en logements **ont été et sont évalués**, notamment à travers les obligations imposées aux collectivités de **privilégier le renouvellement urbain** pour éviter un étalement urbain non justifié. Cette analyse met en avant les défis imposés par la loi Climat et

Résilience, qui vise la réduction de moitié de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) d'ici 2031.

Le mémoire met en lumière la complexité de concilier ces exigences avec d'autres politiques publiques, comme la gestion des services d'eau et d'assainissement. Cela crée des contradictions, ajoutant **des défis à l'exercice de planification**. D'un autre côté, cette réflexion ne se limite pas seulement aux besoins en logements neufs, mais englobe aussi la réhabilitation des parcs immobiliers existants et la gestion des logements vacants, qui ont pendant longtemps été négligés dans les calculs des besoins en logements .

En conclusion, ce mémoire met en avant **l'importance cruciale d'une analyse démographique rigoureuse et actualisée dans la planification territoriale**. La précision des données, leur **pertinence locale**, et leur **articulation cohérente** avec les objectifs de sobriété foncière sont des éléments clés pour **éviter les recours contentieux** et surtout **garantir la viabilité des projets d'aménagement**. Dans ce cadre, il est essentiel que les collectivités locales adoptent **une approche prudente, méthodologique et ancrée dans la réalité** des données pour aligner leurs documents d'urbanisme avec **les obligations juridiques de ZAN et les attentes sociétales en matière de développement durable**.

## **BIBLIOGRAPHIE**

# SOURCES NORMATIVES

*Lois, décrets et arrêtés :*

- ARRÊTÉ du 31 mai 2024 relatif à la mutualisation nationale de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers des projets d'envergure nationale ou européenne d'intérêt général majeur
- DÉCRET n° 2023-1259 du 26 décembre 2023 précisant les modalités d'application de la définition de la friche dans le code de l'urbanisme
- 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
- LOI n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (1)
- LOI n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (1)
- LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement
- LOI n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement
- DÉCRET n° 2003-561 du 23 juin 2003 portant répartition des communes pour les besoins du recensement de la population
- DÉCRET n° 2003-485 du 5 juin 2003 modifié relatif au recensement de la population
- LOI n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité
- LOI n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains
- ARRÊTÉ du 22 décembre 1981 enrichissement du vocabulaire de l'informatique, JORF du 17 janvier 1982, numéro complémentaire
- LOI n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés
- LOI n° 77-1 du 3 janvier 1977 de maintien des aides publiques à l'investissement malgré l'institution de l'aide personnalisée au logement
- LOI n° 67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière
- LOI n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques

*Articles :*

- Article L.101-2 du Code de l'urbanisme
- Article L.111-26 du Code de l'urbanisme
- Article D. 111-54 du Code de l'urbanisme
- Article L.122-1-2 du Code de l'urbanisme
- Article L.141-7 du Code de l'urbanisme
- Article L.151-4 du Code de l'urbanisme
- Article L.154-4 du Code de l'urbanisme
- Article L.151-5 du Code de l'urbanisme

- Article R151-4 du Code de l'urbanisme
- Article L.302-1 du Code de la construction et de l'habitation
- Article 232 du Code général des impôts.

### *Jurisprudences*

- Tribunal administratif de Lille, 5<sup>ème</sup> chambre, 13/06/2024, n° 2307567
- Cour Administrative d'Appel de NANTES, 5ème chambre, 26/03/2024, 22NT03863
- Cour Administrative d'Appel de Nantes, 26/02/2024, n° 22NT03863
- Tribunal Administratif de Lille , 5<sup>ème</sup> Chambre, 30/06/2023, n°2204438
- Tribunal administratif de Grenoble, 5<sup>ème</sup> chambre, 30/05/2023, N°2002427 ; 2004369 ; 2004919
- Cour Administrative d'Appel de Nantes, 20/12/2022, Commune de Rennes, n° 21NT03049
- Cour Administrative d'Appel de NANTES, 5ème chambre, 05/04/2022, n° 21NT00320
- Cour Administrative d'Appel de BORDEAUX, 4ème chambre, 15/02/2022, 21BX02287
- Tribunal Administratif de STRASBOURG, 14/10/2021, n° 2001288 et s
- Cour administrative d'appel de Versailles, 6<sup>ème</sup> chambre, 29/07/2021, n° 19VE01831
- Cour Administrative d'Appel de Nantes, 14/05/2012, Cne Boissy-lès-Perche, n° 10NT02174,
- Cour Administrative d'Appel de Nancy, 11/02/2010, Cne Berentzwiller et a, n° 09NC00452
- Conseil d'état, 21/11/1994, Cne Bennwihr, n° 115248

## OUVRAGES

- ADJAMAGBO Agnès, ANTOINE Philippe, « *Démographie et politiques sociales* », Association internationale des démographes de langue française, AIDELF, 2015
- BOSVIEUX Jean , COLOOS Bernard, « *Méthode d'évaluation des besoins en logements en Ile-de-France* », DRIEF, Institut pour l'innovation économique et social, 2021, Chap. 4-6
- HENRIET Fanny, SCHUBERT Katheline, « *La transition énergétique : Objectif zen* », Centre Pour la Recherche Économique et ses Applications, RUED'ULM, décembre 2020
- VERDIER Armelle, « *La portée juridique de l'information géospatiale dans la jurisprudence administrative et civile* », AFIGEO, mars 2019

## LEXIQUES ET DICTIONNAIRES

- LEXIQUE DE L'INSTITUT NATIONAL D'ETUDES DEMOGRAPHIQUES
- Dictionnaire permanent construction et urbanisme

## REVUES

- LEROUX Alexandre, LAMBERT Sophie, LÉONÉTTI Raphaël, « Plan local d'urbanisme – la concrétisation des objectifs en matière de production de logement dans le PLU est au-delà », La semaine juridique notariale et immobilière, n°36, 08 septembre 2023.
- LEROUX Alexandre, LAMBERT Sophie, LÉONÉTTI Raphaël, « Zéro artificialisation nette des sols (ZAN) – le ZAN ? ... restons zen ! », la semaine juridique notariale et immobilière, n°22, 02 juin 2023.
- SANTONI Laetitia, « PADD - Le contrôle contentieux de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) dans le PLU », Construction – Urbanisme, n° 10, 1er octobre 2022.

## ARTICLES NON JURIDIQUES

- JUILLARD Claire, COULONDRE Alexandre. "Chiffrage des besoins en logements : un indicateur omniprésent mais controversé." *Actualités Habitat*, n°1214, 15 juillet 2024, pp. 9-10.
- AUDEVILLE Thaïs, FARINEAU Marie-Odile, GOUPIL Catherine, LE LAN Arnaud, LUCAZEAU Romain, OTTEVAERE Anne-Catherine, PRÉGET Céline, « Objectif ZAN : réarmer l'intervention publique face au défi du zéro artificialisation nette », SCET, 2024
- MANNING Stella RASSELET Cécile, « À quoi servent les projections démographiques ? », A'Urba, Bordeaux métropole Aquitaine, novembre 2016, P.3
- DUPONT Christian, « Écriture du rapport de présentation », Fiche 2 : écriture du SCoT, Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU), 2013.

## RAPPORTS ET ETUDES

- INSEE PREMIERE, n° 1979, janvier 2024.
- VAILHE David-Marie, DI SALVO Magali, BACHELARD Olivier, « ZAN - Établir son rapport triennal d'artificialisation des sols : les objectifs et la méthode », CEREMA, Les ressources, 24 avril 2024, 16 p.
- FRANCE STRATEGIE, « « L'artificialisation des sols : un phénomène difficile à maîtriser » et « Objectif ZAN : quelles stratégies régionales ? », Note d'analyse, novembre 2023.
- BLANCHARD Luc, « Comment concilier l'objectif du zéro artificialisation nette (ZAN) avec les objectifs de production de logements du SDRIF ? », CESER, Rapport et avis présentés au nom de la commission Cadre de vie,, habitat et politique de la ville, , avril 2023.
- MINISTERE DU LOGEMENT, "Bilan triennal 2020-2022 de la loi SRU", mars 2023.
- BOCQUET Martin, « Mesure de la consommation d'espaces à l'aide des fichiers fonciers : définitions, précisions méthodologiques, limites et précautions d'interprétation », Cerema, Rapport d'étude, mai 2022.

- CEREMA, « Comment élaborer un diagnostic ? Incrire le diagnostic dans l'élaboration d'une stratégie », CAPAMOB, Agir pour les mobilités en territoires peu denses, 2021.
- CEREMA, « Évaluation réaliste des besoins en logement », Charte agriculture et urbanisme Sarthe, 2018.
- DIAGNOSTIC TERRITORIAL, « Données quantitatives : les sources de données quantitatives pour le diagnostic territorial », 2016.
- CEREMA, « Le calcul des « besoins en logements » panorama des méthodes », Direction territoriale Nord-Picardie, 2014.
- CHOFFEL Phillippe, HEROGUER Phillippe, « Guide de l'observation locale – démographie », SIG ville, 2009.

## ARTICLES WEB

- ULLMAN, Gabriel, « Le ZAN aménagé ou déjà en partie détricoté ? (III) », Actu environnement, 29 juillet 2024  
<https://www.actu-environnement.com/ae/news/zan-artificialisation-nette-zero-etude-troisieme-partie-44525.php4>
- FONDATION POUR LA NATURE ET L'HOMME, « Zéro artificialisation des sols : quel habitat pour demain », Mars 2024  
<https://www.fnh.org/wp-content/uploads/2024/03/Livret-5-questions-ZAN-et-logement-light.pdf>
- ITINERAIRES AVOCATS, « PLUi et SCoT : de l'importance des données démographiques », urbanisme aménagement, veille juridique, Avril 2024  
<https://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=%EF%82%A7+ITINERAIRES+AVOCATS%2C+%C2%AB+PLUi+et+SCoT+%3A+de+l%E2%80%99importances+des+donn%C3%A9es+d%C3%A9mographiques+%C2%BB%2C+urbani sme+am%C3%A9nagement%2C+veille+juridique%2C+Avril+2024&ie=UTF-8&oe=UTF-8>
- ÉCOLE SUPERIEURE DES PROFESSIONS IMMOBILIERES (ESPI), « Analyse des besoins en logement en France à l'horizon 2030 : méthode et résultats », Étude réalisée pour l'UNAM (Union Nationale des Aménageurs), 28 novembre 2023
- LA BANQUE POSTALE, « Quand le ZAN questionne la production de logement social et l'aménagement du territoire », Avril 2023.  
<https://www.labanquepostale.fr/bailleurs-sociaux/actualite/zero-artificialisation-nette.html>
- CEREMA, « les statistiques locales INSEE », octobre 2020  
<https://outil2amenagement.cerema.fr/outils/les-statistiques-locales-insee>

## **TABLE DES MATIERES**

SOMMAIRE.....	6
Liste des abréviations .....	7
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>8</b>
<b>PARTIE I. L'ENCADREMENT JURIDIQUE STRICT DE L'ANALYSE DEMOGRAPHIQUE INTERVENANT DANS LA PLANIFICATION TERRITORIALE LOCALE .....</b>	<b>14</b>
CHAPITRE I. LA DONNEE DEMOGRAPHIQUE COMME ENJEU STRATEGIQUE MAJEUR DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE.....	16
Section I. L'obligation de recensement de la population au service du projet de territoire .....	17
§ 1. Le cadre juridique de référence de la statistique démographique pour établir les stratégies foncières et territoriales .....	17
A. Le service statistique public national : l'accès public à une statistique nationale et locale.....	17
a. Des disparités dans l'accès aux données de recensement .....	18
b. Des données multiples : les statistiques locales de l'INSEE .....	19
B. L'intégration des indicateurs démographiques dans le diagnostic de territoire .....	20
a. La population actuelle et son évolution au fondement du diagnostic de territoire .....	21
b. La liberté des collectivités dans le choix de la méthode de diagnostic .....	21
§ 2. La production de projections démographiques par l'INSEE .....	22
A. Les projections démographiques du Service statistique national : projeter et non pas prévoir l'évolution de la population .....	22
B. Parfaire les lacunes de la projection démographique en prenant en compte les spécificités territoriales .....	24
Section II. Sélectionner la donnée démographique « fiable » en vue de forger le projet de territoire .....	26
§ 1. Les critères de sélection des données démographiques dans le cadre de la planification territoriale.....	26
A. L'importance de la source et de l'actualité des données démographiques pour la validité du diagnostic territorial.....	26
B. Mobiliser les données les plus récentes : une exigence incontournable .....	28
§ 2. La sélection de données démographiques obsolètes, erronées ou incomplètes pour servir un projet de territoire dynamique.....	28
A. L'opposition entre le constat d'un déclin démographique et le projet politique visant une dynamisation d'un territoire .....	29
B. Le portrait de la prévision démographique « fiable» selon le juge administratif.....	30
CHAPITRE II L'ANALYSE DEMOGRAPHIQUE DANS LE CADRE DE L'ELABORATION OU DE L'EVOLUTION D'UN DOCUMENT D'URBANISME.....	32
Section I. Le premier stade de retranscription de l'analyse démographique dans la planification territoriale locale.....	33
§ 1. Les précisions réglementaires en matière de diagnostic territorial et de prévisions démographiques dans le rapport de présentation.....	33

A. S'appuyer sur le diagnostic pour établir le rapport de présentation .....	33
B. S'appuyer sur les « prévisions démographiques » pour établir le diagnostic .....	35
a. Les « <b>prévisions démographiques</b> » au sens de l'article L.151-4 du Code de l'urbanisme .....	35
b. L'évolution des documents d'urbanisme et les « <b>prévisions démographiques</b> » <b>du diagnostic</b> en général .....	36
§ 2. Une analyse démographique démontrant une insuffisance du rapport de présentation sanctionnée par le juge administratif .....	37
A. Un diagnostic démographique ne se réduisant pas à l'exposition de la situation démographique .....	37
a. Insuffisance du rapport de présentation qui ne justifie pas le diagnostic démographique .....	37
b. Insuffisance du rapport de présentation malgré la qualification du territoire de « pole urbaine structurant » et le choix retenu de privilégier le renouvellement urbaine .....	39
B. Un diagnostic démographique nécessitant une réelle analyse prospective .....	39
 Section II. Les conséquences d'une mauvaise justification des choix retenus en matière de croissance démographique.....	41
§ 1. L'atteinte au principe d'équilibre de l'article L .101-2 du Code de l'urbanisme .....	41
A. L'équilibre entre le développement urbain et la gestion économe des espaces naturels, agricoles et forestiers .....	41
B. Exemple de l'annulation du SCoT de la Maurienne et du PLU de Fouesnant .....	43
§2. L'atteinte à la nécessaire cohérence interne du document d'urbanisme .....	43
 <b>PARTIE II. L'IMPACT DE LA CROISSANCE DEMOGRAPHIQUE ET DES POLITIQUES PUBLIQUES QUI TOUCHENT AUX BESOINS EN LOGEMENT SUR LES OBJECTIFS DE SOBRIETE FONCIERE.....</b>	45
 CHAPITRE I. LA DETERMINATION DES BESOINS EN MATIERE DE CONSOMMATION D'ESPACE ET DE LOGEMENTS .....	47
 Section I. La marge d'appréciation légale laissée aux collectivités dans la méthode d'évaluation des besoins de production en logements .....	48
§ 1. La liberté du choix des outils d'analyse et de détermination des besoins en production de logement dans la planification territoriale.....	48
A. La complexité du passage de l'analyse du parc de logements à celle des besoins en logements .....	49
a. Les méthodes fondées sur la demande et les méthodes normatives .....	50
b. Les méthodes de déclinaison locale des besoins : un choix politique .....	51
B. L'éclaircissement de la méthode de détermination des besoins par le Code de la construction et de l'habitation : la programmation locale de l'habitat .....	51
§ 2. L'évaluation des besoins « réels » de la population : la limite à l'ouverture des zones à l'urbanisation .....	52
A. L'estimation des besoins « réels » en logement du territoire contingentées aux spécificités locales .....	53
B. L'interrogation sur la notion de « besoins réels » retenus par le juge administratif .....	54

Section II. Une marge d'appréciation dans la méthode en inadéquation avec la nécessité de privilégier les opérations de renouvellement urbain.....	56
§ 1. L'évaluation réelle des capacités du territoire : analyse PRIORITAIRE des capacités de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâties identifiés .....	56
A. Favoriser la mobilisation du potentiel de densification des zones déjà bâties pour limiter la consommation et l'artificialisation de l'espace.....	57
B. Les enjeux de mutation des espaces bâties et non bâties pour répondre aux besoins sans consommer ou artificialiser de nouveaux espaces.....	58
§2. Une impérieuse nécessité de financement pour rendre possible le renouvellement urbain.....	59
A. L'absence d'un « modèle économique ZAN » pérenne .....	59
B. L'exemple de dispositifs financiers et fiscaux cependant mobilisables en faveur du renouvellement urbain.....	61
<b>CHAPITRE II. LA CONCILIATION ENTRE LES NOUVELLES OBLIGATIONS DU ZAN ET LES AUTRES POLITIQUES PUBLIQUES LIEES AUX ENJEUX DE L'HABITAT .....</b>	<b>63</b>
Section I. Des politiques d'urbanisme différentes pouvant parfois entrer en contradiction avec les capacités du territoire.....	64
§1. La détermination des besoins réels en logement en lien direct avec l'approvisionnement des services publics .....	64
A. Chiffrer et dater les objectifs de la transition écologique.....	65
B. Les enjeux de la croissance démographique, du ZAN et du service public d'eau et d'assainissement.....	66
§2. L'aide à la trajectoire ZAN pour une meilleures détermination des capacités restantes sur les territoires.....	67
A. Les documents d'urbanisme comme lieux d'innovation au service de la transition écologique.....	68
Le mise en œuvre du ZAN et de la notion d'artificialisation : un suivi global .....	69
B. 69	
Section II. La difficile conciliation entre l'impératif de production de logements et l'objectif ZAN .....	69
§1. Un chiffrage des besoins en logement historiquement axé sur la construction neuve pour satisfaire les besoins de la population.....	70
A. Le modèle d'aménagement par la construction neuve : de l'impact de la réforme politique du logement à l'impact du ZAN .....	71
B. L'absence de la réhabilitation dans les calculs des besoins en logements jusqu'à la fin du XXème siècle.....	72
§2. L'introduction d'un autre modèle d'aménagement : la réhabilitation comme principal levier de réduction de la consommation d'ENAF pour l'habitat.....	73
A. La mise en place de dispositifs législatifs pour la réhabilitation des friches au travers de la loi Climat et résilience .....	74
B. Problématiques juridiques et environnementales de la mise en place de ces dispositifs.....	75
<b>CONCLUSION GENERALE .....</b>	<b>77</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>80</b>
Sources normatives.....	81

Lois, décrets et arrêtés :.....	81
Articles :.....	81
Jurisprudences .....	82
ouvrages .....	82
Lexiques et dictionnaires .....	82
revues.....	83
ARTICLES NON JURIDIQUES.....	83
Rapports et études .....	83
Articles web .....	84
<b>TABLE DES MATIERES .....</b>	<b>85</b>

## **MASTER DROIT ET METIERS DE L'URBANISME**

Site : 2 av. Henri Poncet, 13090 Aix-en-Provence

Adresse postale : 3 av. Robert Schumann 13628 Aix-en-Provence

Tél. 04 42 64 62 13/ Fax. 04 42 64 61 91

Secrétariat pédagogique : s.barbotin@univ-amu.fr

Tél. 04 42 64 62 18