

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de la cohésion des territoires et
des relations avec les collectivités
territoriales

Ministère de la transition écologique

Ministère chargé du logement

Circulaire du gouvernement du 30 août 2021 relative à la contractualisation et à la planification locale pour lutter contre l'artificialisation des sols

NOR : TERB2118777C

(Texte non paru au journal officiel)

La ministre de la transition écologique, la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et la ministre déléguée auprès de la ministre de la transition écologique chargée du logement

à

Pour attribution Mmes et MM. les préfets de régions, Mmes et MM. les préfets de départements

Résumé : La restructuration du foncier existant dans les territoires, qui freine la consommation d'espaces et limite l'étalement urbain, constitue un objectif prioritaire de l'action du Gouvernement, en tant qu'elle contribue à la lutte contre l'artificialisation des sols et à l'atteinte, à terme, du Zéro artificialisation nette, rappelé dans la circulaire 29 juillet 2019. Cet équilibre exigeant repose sur quatre piliers complémentaires qui doivent être consolidés et déployés par les services de l'Etat en lien avec les collectivités territoriales : accompagnement des contrats de relance et de transition écologique ; mobilisation d'outils opérationnels ; élaboration d'outils de planification locale et propositions de moyens renforcés d'intervention aux collectivités territoriales.

Catégorie : Circulaire	Domaine Transition écologique
Type : Instruction du gouvernement	et /ou Instruction aux services déconcentrés
Oui <input checked="" type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>	Oui <input checked="" type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>
Mots clés (liste fermée) : revitalisation des territoires ; artificialisation des sols ; contrat de relance et de transition écologique ; opération de revitalisation des territoires ; planification locale, actions et programmes interministériels ...]	Autres mots clés (libres) :

Texte(s) de référence : Instruction du Gouvernement du 29 juillet 2019 relative à l'engagement de l'État en faveur d'une gestion économe de l'espace (NOR LOGL1918090J)	
Circulaire(s) abrogée(s) : Non	
Date de mise en application : immédiate	
Opposabilité concomitante : Oui <input checked="" type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>	
<i>La « circulaire » est rendue opposable à la date indiquée sur le BO du pôle ministériel à l'onglet Documents opposables.</i>	
Pièce(s) annexe(s) : 1	
N° d'homologation Cerfa :	
Publication : Circulaires.gouv.fr <input type="checkbox"/>	Bulletin Officiel <input checked="" type="checkbox"/>

Depuis 2017, le Gouvernement porte une ambition de revitalisation des territoires, au travers d'actions et de programmes interministériels qui visent à développer les territoires urbains et ruraux, tout en veillant à maîtriser l'artificialisation des sols. La restructuration du foncier existant dans les territoires, qui freine la consommation d'espaces et limite l'étalement urbain, constitue ainsi un objectif prioritaire de notre action, en tant qu'elle contribue à la lutte contre l'artificialisation des sols et à l'atteinte, en 2020, du Zéro artificialisation nette.

Cet équilibre exigeant repose sur quatre piliers complémentaires, qu'il vous appartient de consolider et de déployer simultanément, en lien avec les collectivités territoriales :

- une **stratégie territoriale à moyen terme**, conçue et portée à l'échelle d'un bassin de vie. C'est le sens du projet de territoire qui est au fondement des **contrats de relance et de transition écologique**, d'une durée de 6 ans, qu'il vous appartient d'accompagner ;
- des **outils opérationnels**. Créées par la loi ELAN de 2018, les **opérations de revitalisation des territoires** (ORT) fournissent les leviers fonciers, fiscaux et en ingénierie, qui permettent à l'Etat de soutenir et de simplifier ces projets par nature complexes, ainsi que les projets partenariaux d'aménagement (PPA) qui permettent d'établir un contrat entre l'Etat et les acteurs locaux afin d'accélérer la réalisation de ces opérations ;
- des **outils de planification locale**, notamment à travers l'élaboration de schémas de cohérence territoriale qui comprennent des plans d'aménagement stratégiques, et de **plans locaux d'urbanisme intercommunaux** (PLUI), qui contribuent à cette stratégie territoriale à travers les règles d'urbanisme applicables localement ;
- des **moyens renforcés d'intervention**, pour permettre aux collectivités d'engager leurs projets de restructuration et de rénovation d'espaces artificialisés (îlots urbains dégradés, friches), et créer ainsi une offre nouvelle de logements, de commerces et/ou de services. L'Etat accompagne ces transformations à travers les programmes que vous pilotez au niveau départemental (Action Cœur de Ville, Petites villes de demain et Territoires d'industrie) et grâce aux crédits de France relance (Fonds friche, aide à la pierre pour l'amélioration du parc de logement social et privé, aide à relance de la construction durable, Territoires démonstrateurs de sobriété foncière/ACV, etc...).

La Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, fixe une ambition claire de **réduire de moitié, sur les 10 prochaines années, le rythme d’artificialisation des sols au niveau national**. Cet objectif devra être décliné, au niveau régional d’ici 2 ans et jusqu’au niveau local d’ici 6 ans maximum, au travers des outils de planification. Ces derniers permettront aux collectivités de mettre en œuvre cette ambition, en tenant compte des dynamiques, différentes d’un territoire à l’autre, en matière de besoins et de consommation d’espaces. La mise en œuvre de la loi fera l’objet de décrets et circulaires spécifiques. Sans attendre, nous vous demandons

- D’inviter les régions à constituer les instances de dialogue associant les collectivités et l’Etat pour dresser un état des lieux de l’artificialisation des sols et préparer la territorialisation des objectifs qui a vocation à intégrer leurs SRADDET ;
- préparer et actualiser les notes d’enjeux de l’Etat aux collectivités en matière de sobriété foncière qui ont vocation à nourrir cette démarche ;
- accompagner spécifiquement les collectivités du bloc communal dans la préparation des échéances selon les principes suivants.

1- Une ambition de sobriété foncière à intégrer dans les CRTE...

L’élaboration des contrats de relance et de transition écologique crée un cadre partenarial propice pour garantir une réflexion collégiale et une mise en œuvre rapide des nouvelles orientations en matière d’aménagement de l’espace. Le travail sur les CRTE vous permet d’engager, dès à présent, une concertation approfondie avec les collectivités et les acteurs locaux sur la sobriété foncière et l’aménagement durable du territoire.

Ce dialogue pourra reposer sur un diagnostic local préalable, qui identifie les besoins en matière d’habitat, de commerce, d’industrie, d’infrastructures et équipements, en veillant à les penser ensemble, en évitant que ces fonctions se concurrencent entre elles et dans le respect des complémentarités entre les zones urbaines et rurales. La stratégie territoriale qui en découlera devra s’inscrire dans le projet de territoire, en cohérence avec les travaux déjà menés dans le cadre des SCOT par exemple.

Tout au long des 6 ans du CRTE et en lien avec les collectivités, vous veillerez par ailleurs à soutenir en priorité les projets d’investissements qui allient développement urbain et sobriété foncière, tels que la construction durable de logements, la rénovation des logements et les commerces en cœur de ville, le recyclage des friches et des zones d’activités économiques en périphérie. Vous veillerez en particulier aux aménagements urbains, qui contribuent à rendre la ville attractive et renforcent sa résilience face au changement climatique, pour atténuer les effets des canicules par exemple.

2- ...à traduire sur le plan opérationnel et réglementaire

Au plan opérationnel

Les opérations de revitalisation des territoires (ORT) permettent de mobiliser des partenaires dans la durée et d’apporter des outils opérationnels pour mettre en œuvre concrètement et rapidement des stratégies territoriales ambitieuses en matière de sobriété foncière.

Vous inciterez un maximum de communes et d’intercommunalités à s’engager dans des opérations de revitalisation des territoires, en commençant par les villes engagées dans le programme Petite

Villes de demain et en complétant la couverture des villes engagées dans le programme Action cœur de ville. A ce jour 228 conventions sont signées, concernant 362 communes. Vous vous attacherez à ce qu'un maximum de communes, en dehors de la ville centre, soit également signataire de ces conventions.

Dans le cas où ces stratégies nécessiteraient de conduire de grandes opérations d'aménagement complexes, vous incitez les collectivités à s'engager dans un Projet partenarial d'aménagement. Le contrat de PPA affirme la légitimité du niveau intercommunal pour mener les opérations d'aménagement complexes, tout en soulignant la contribution indispensable d'un collectif de parties prenantes à sa réussite (collectivités, État et potentiellement ses agences et ses établissements publics). Un PPA peut prévoir la création d'une grande opération d'urbanisme (GOU), au sein de laquelle l'exercice de certaines compétences dérogera au droit commun et des outils juridiques pourront être mobilisés au bénéfice du projet.

Au plan réglementaire

La loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite loi ALUR) a instauré, en son article 136, un transfert automatique de la compétence en matière de plan local d'urbanisme (PLU) aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération.

L'échelle intercommunale est en effet la plus pertinente pour garantir l'efficacité des stratégies territoriales en matière de sobriété foncière dans la durée. Elle permet d'assurer, à travers les problématiques d'urbanisme, l'articulation et la cohérence des politiques locales d'aménagement du territoire en matière d'habitat, d'activités économiques, de transport et de protection de l'environnement. Elle facilite la prise en compte des enjeux de limitation de la consommation d'espaces naturels et de lutte contre l'artificialisation des sols, afin d'aboutir à des planifications cohérentes et économes de l'espace. Elle permet enfin des économies d'échelle au niveau financier et une montée en puissance de l'ingénierie territoriale.

La compétence PLU est particulièrement importante et sensible pour l'aménagement et le développement du territoire des communes. Les dispositions précitées de la loi ALUR ont assorti ce transfert obligatoire d'un droit de veto : dès lors qu'au moins 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population s'y opposent, le transfert n'a pas lieu. Le délai pour exercer cette minorité de blocage est fixé au 30 juin 2021.

Au 31 décembre 2020, 50,8 % des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre détiennent la compétence PLU (ce qui représente une population d'environ 40 millions d'habitants), 148 PLUI sont opposables et 326 PLUI sont en cours d'élaboration. Même si ces chiffres constituent un socle prometteur, ils demeurent insuffisants et de fortes disparités territoriales demeurent. On estime ainsi qu'un peu plus de 10% des EPCI-FP ont la compétence PLUi sans avoir lancé la procédure d'élaboration qui dure en moyenne six ans.

Deux mesures sont susceptibles de favoriser et de dynamiser le processus des PLUi :

- la première mesure porte sur l'exercice effectif de la compétence au niveau intercommunal : il vous est ainsi demandé de prendre l'attache des présidents des EPCI à fiscalité propre, qui détiennent la compétence PLU, afin de les inviter à conduire les travaux d'élaboration – ou de révision - du document, ce qui permettra le cas échéant d'identifier les points de blocage du processus ;

- la seconde mesure porte sur l'engagement d'une réflexion, impulsée par vos soins et rassemblant les différents acteurs concernés (communes et EPCI à fiscalité propre), afin d'identifier les points de blocage qui s'opposent au transfert de la compétence PLU aux EPCI à fiscalité propre, et de permettre de créer les conditions, à moyen ou long terme, du transfert de la compétence.

Il convient de rappeler les apports de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et la proximité de l'action publique. Celle-ci est venue renforcer le rôle des communes dans l'exercice de cette compétence intercommunale en garantissant la prise en compte effective de leurs avis avant l'adoption du PLUi (par exemple en imposant la modification du projet en cas d'avis défavorable d'une commune), au cours de sa mise en œuvre (possibilité pour un maire de proposer une modification simplifiée) et a posteriori au moment de son évaluation. En outre, la mise en place de PLU infra-communautaires dans les EPCI-FP de grande taille a été facilitée en abaissant le seuil requis à cinquante communes. La fiche en annexe présente les dispositifs existants en matière d'association des communes à l'exercice de la compétence PLUi.

Si un consensus local devait se dégager, les EPCI peuvent à tout moment se prononcer par un vote sur le transfert de la compétence PLU, auquel les communes peuvent s'opposer.

3- ...grâce à des modalités d'accompagnement renforcé

L'Etat mobilise des moyens inédits à l'appui de cette stratégie territoriale de sobriété foncière, en ingénierie et en moyen d'intervention.

A ce jour, seul un tiers des EPCI compétents depuis 2014 ont achevé leur PLUi. L'élaboration d'un PLUi exige en effet des moyens conséquents pour produire les études urbaines, foncières, environnementales et conduire les concertations nécessaires. Vous mobiliserez prioritairement la dotation générale de décentralisation de l'urbanisme, dotée de 23M€ chaque année, au bénéfice des collectivités qui s'engagent dans cette démarche (article R. 1614-46 du CGCT). Par ailleurs, la Loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances a ouvert l'éligibilité au FCTVA des dépenses exposées par les communes et leurs EPCI pour les études, l'élaboration, la modification et la révision de leurs documents d'urbanisme, ainsi que pour la numérotation du cadastre.

Vous ferez également connaître l'offre d'ingénierie de l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires destinée à accompagner les collectivités dans l'élaboration et la mise en œuvre des CRTE, des PLU intercommunaux et des ORT. Pour ces dernières, vous encouragerez le recrutement de chefs de projets afin de favoriser l'élaboration et la mise en œuvre opérationnelle du projet de territoire.

Vous mobiliserez enfin les dotations aux collectivités (DSIL, DETR, FNADT) ainsi que les moyens de France relance (Fonds friche, Fonds pour la revitalisation commerciale, aides à la pierre pour le parc privé et le parc social) au bénéfice des projets d'investissement les plus vertueux et en veillant à soutenir les territoires ruraux et les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Ces évolutions doivent reposer sur l'adhésion large des élus du territoire autour d'objectifs et de capacités de développement partagés. La préparation des CRTE et des ORT doit encourager un cadre de travail de confiance au sein du bloc local pour préparer et faciliter la prise de compétence et la réalisation de PLUi ainsi que la définition de projets de territoires ambitieux en matière de sobriété foncière grâce aux complémentarités et la coopération entre les territoires. En complément des dispositions de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie

locale et la proximité de l'action publique qui renforcent le rôle des maires dans l'exercice quotidien de cette compétence à l'échelle intercommunale, vous veillerez à leur réelle association à la gouvernance du PLUi.

Vous nous rendrez compte sous 6 mois de la mise en œuvre de la présente circulaire.

Nous savons pouvoir compter sur votre mobilisation pour relever, aux côtés des collectivités territoriales et des acteurs de vos territoires, les défis de la transition écologique et de cohésion des territoires pour les années à venir.

La présente circulaire sera publiée au bulletin officiel des ministères de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

Fait le 30 août 2021

Barbara POMPILI

Jacqueline GOURAULT

Emmanuelle WARGON

Annexe

Modalités d'association des communes à l'exercice de la compétence PLUi

Les dispositions de droit commun du CGCT en matière de coopération intercommunale s'appliquent avec notamment (article L. 5211-2 et suivants) :

- un débat et une délibération obligatoire sur l'élaboration d'un pacte de gouvernance au sein de l'EPCI-FP ;
- la création obligatoire d'une conférence des maires, sauf lorsque le bureau de l'EPCI-FP comprend déjà l'ensemble des maires des communes membres.

S'agissant particulièrement de l'exercice de la compétence PLU au niveau intercommunal, l'article L. 5211-62 du CGCT prévoit la tenue, au moins une fois par an, d'un débat portant sur la politique locale de l'urbanisme au sein de l'organe délibérant de l'EPCI-FP.

Par ailleurs, le code de l'urbanisme a prévu des mesures d'accompagnement des communes dans le transfert de la compétence PLU :

- la possibilité pour la communauté compétente d'achever les procédures d'élaboration ou révision de PLU communaux en cours avec l'accord des communes concernées ;
- la réunion d'une conférence intercommunale rassemblant l'ensemble des maires des communes membres afin de définir les conditions de leur collaboration et avant l'approbation du PLUi ;
- la mise en place de plans de secteur (partie d'un PLUi couvrant le territoire d'une ou plusieurs communes membres) ;
- l'organisation d'un débat sur les orientations générales du projet d'aménagement et développement durable au sein de chaque conseil municipal et de l'organe délibérant de l'EPCI-FP ;
- la prise en compte de l'avis défavorable des deux tiers des communes sur le projet de PLUi.

Plus récemment, la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et la proximité de l'action publique est venue renforcer le rôle des communes dans l'exercice de cette compétence intercommunale en complétant les dispositions du code de l'urbanisme. Il est désormais prévu que :

- les communes membres concernées par un plan de secteur peuvent donner leur avis sur celui-ci avant l'approbation du PLUi par l'organe délibérant de l'EPCI-FP ;
- les communes membres peuvent être associées, également pour avis, à l'évaluation du PLUi qui doit intervenir au plus tard tous les neuf ans et qui repose actuellement uniquement sur l'analyse de l'EPCI-FP. Cet avis portera sur l'analyse des résultats de l'application du plan et sur l'opportunité de réviser ce plan ;
- en cas d'avis défavorable d'une commune sur le projet de PLUi, l'organe délibérant de l'EPCI-FP pourra se prononcer sur un projet de plan modifié qui tient compte de cet avis défavorable.
 - Si la commune concernée par la modification émet un avis favorable ou n'émet pas de nouvel avis dans un délai de deux mois, le projet de PLUi modifié est arrêté à la majorité des suffrages exprimés. Cette mesure assouplit les règles de majorité pour l'arrêt du projet de PLUi lorsque l'EPCI-FP a modifié son projet afin de tenir compte de l'avis de la commune.
 - En revanche, en cas d'avis défavorable d'une commune sur le projet de PLUi, si l'EPCI-FP ne modifie pas son projet ou bien si la commune concernée émet un nouvel avis défavorable sur la modification présentée par l'EPCI-FP, le projet de PLUi est arrêté à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés.
- le maire d'une commune, membre d'un EPCI-FP peut proposer un projet de modification

- simplifiée du PLUi pour les dispositions qui affectent son territoire.
- le seuil de communes requis permettant d'élaborer plusieurs PLU infra-communautaires dans les EPCI de grande taille dit « EPCI XXL » est abaissé de 100 à 50. Près de 150 intercommunalités peuvent désormais élaborer plusieurs PLU infra-communautaires afin de couvrir l'ensemble de leur territoire.