

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de la transition écologique et de
la cohésion des territoires

Direction générale de l'aménagement, du
logement et de la nature

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et
des paysages

Sous-direction de l'aménagement durable

Sous-direction de la qualité du cadre de
vie

**Circulaire du 31 janvier 2024 relative à la mise en œuvre de la réforme
vers le « zéro artificialisation nette des sols »**

(Texte non paru au journal officiel)

Le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires

à

Pour attribution :

Préfets de région

Préfets de département

- Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)
- Direction Régionale et Interdépartementale de l'Environnement, de l'Aménagement et des Transports (DRIEAT)
- Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL)
- Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL)
- Direction générale des territoires et de la mer (DGTM)
- Direction départementale des territoires (et de la mer) [DDT(M)]

Pour information :

- Direction générale de l'aménagement, du logement de la nature
- Direction générale des collectivités locales

Référence	NOR : TREL2402347C
Emetteur	MTECT/DGALN/DHUP/AD
Objet	Accompagner la mise en œuvre de la réforme vers le « zéro artificialisation nette des sols »
Commande	ACTION
Action à réaliser	<ul style="list-style-type: none"> • Désigner un directeur ou chef de projet pour accompagner les collectivités locales dans la mise en œuvre la réforme. • Accompagner la consultation des régions sur le projet d'arrêté ministériel 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. • Remonter au Cerema les informations géolocalisées relatives à ces projets. • Installer la commission régionale de conciliation.
Echéance	9 février 2024
Contact utile	groupe-artificialisation@developpement-durable.gouv.fr
Nombre de pages et annexes	7 pages et aucune annexe.

Résumé :

La France s'est fixé l'objectif d'atteindre le « zéro artificialisation nette des sols » (ZAN) en 2050, avec un objectif intermédiaire de réduction de moitié de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) sur la période 2021-2031. Cette trajectoire progressive est à territorialiser dans les schémas régionaux puis les documents d'urbanisme. L'édifice législatif et réglementaire étant stabilisé, les services de l'Etat sont invités à accompagner la mise en œuvre de la réforme. Les régions sont en particulier consultées sur le projet d'arrêté listant les projets d'envergure nationale ou européenne (PENE) d'intérêt général majeur, dont la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers sera mutualisée dans le cadre d'un forfait national.

<p>Catégorie :</p> <ul style="list-style-type: none"> • mesure d'organisation des services retenues par le ministre pour la mise en œuvre des dispositions dont il s'agit. 	<p>Domaine :</p> <p>Ecologie, développement durable</p>
<p>Type : Instruction du gouvernement</p> <p>Oui <input checked="" type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/></p>	<p>et /ou Instruction aux services déconcentrés</p> <p>Oui <input checked="" type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/></p>
<p>Mots clés (liste fermée) :</p> <ul style="list-style-type: none"> • « Collectivités territoriales, aménagement et développement du territoire, droit local » • « Energie, environnement » • « Logement, construction, urbanisme » 	<p>Autres mots clés (libres) : artificialisation, urbanisme, aménagement</p>

<p>Texte(s) de référence :</p> <p>Loi 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</p> <p>Loi 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets</p> <p>Code de l'urbanisme : notamment les articles L. 101-1, L. 101-2-1, L. 123-1, L. 141-1 et s., L. 151-1 et s., L. 161-1 et s., et R. 101-1 et R. 101-2.</p> <p>Code général des collectivités territoriales : notamment les articles L. 1111-9-2, L. 2231-1, L. 4424-9, L. 4433-7 et 4251-1, et R. 2231-1, R. 4251-3 et R. 4251-8-1.</p>
Circulaire(s) abrogée(s) : aucune
Date de mise en application : dès publication.
Opposabilité concomitante : Oui <input type="checkbox"/> Non <input checked="" type="checkbox"/>
Pièce(s) annexe(s) : aucune
N° d'homologation Cerfa : aucune
Publication : circulaires.legifrance.gouv.fr <input checked="" type="checkbox"/> Bulletin Officiel <input type="checkbox"/>

La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite Climat et résilience, a fixé l'objectif d'atteindre le « zéro artificialisation nette des sols » (ZAN) en 2050, avec un objectif intermédiaire de réduction de moitié de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) dans les dix prochaines années (2021-2031) par rapport à la décennie précédente (2011-2021). La loi n°2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux a prévu diverses adaptations pour faciliter la territorialisation de ces objectifs. Les derniers décrets d'application ayant été publiés, l'édifice législatif et réglementaire est désormais stabilisé, notamment pour poursuivre l'intégration des objectifs de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation dans les documents de planification régionale et d'urbanisme.

L'enjeu premier est maintenant de faire comprendre la réforme pour une mise en œuvre progressive, souple et acceptée par l'ensemble des acteurs du territoire.

1- Une trajectoire de sobriété foncière progressive et territorialisée

La trajectoire de réduction est progressive. Elle est à décliner dans les documents de planification régionale et d'urbanisme : les schémas régionaux (SRADDET, SDRIF, SAR, PADDUC) doivent ainsi intégrer et territorialiser cet objectif avant le 22 novembre 2024, et les SCoT et PLU(i)/cartes communales doivent être mis en compatibilité respectivement avant le 22 février 2027 et le 22 février 2028¹.

¹ Schémas régionaux et documents d'urbanisme :

SRADDET : schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

SDRIF : schéma directeur de la Région Île-de-France

SAR : schéma d'aménagement régional

PADDUC : plan d'aménagement et de développement durable de la Corse

SCoT : schéma de cohérence territoriale

PLU(i) : plans locaux d'urbanisme (intercommunaux)

Cartes communales

Les documents d'urbanisme (SCoT, PLU, cartes communales) qui ont été élaborés ou modifiés antérieurement à l'entrée en vigueur des schémas régionaux prévoyant la territorialisation, et qui seraient néanmoins compatibles avec les objectifs de réduction de la consommation d'espace prévue par le document de rang supérieur (schéma régional ou SCoT) n'ont pas à être modifiés. Tel pourra être le cas notamment de documents révisés ou modifiés entre 2021 et 2024, qui auraient anticipé cette réduction.

La trajectoire de sobriété foncière doit être conciliée avec l'objectif de soutien de la construction durable, en particulier dans les territoires où l'offre de logements, d'équipements publics et de surfaces économiques est insuffisante au regard de la demande. La territorialisation de la trajectoire dans les documents de planification et d'urbanisme vise en effet à moduler le rythme d'artificialisation des sols en tenant compte des besoins et des enjeux locaux.

De nouveaux modèles d'aménagement durable sont à inventer. La priorité est de transformer la ville existante, en revitalisant les cœurs des petites et moyennes centralités, en remobilisant en priorité les espaces déjà urbanisés et artificialisés, notamment les friches et les logements vacants, et en révélant le potentiel des périphéries urbaines déqualifiées. La densité peut être optimisée pour faciliter l'accessibilité aux services et activités, tout en améliorant le cadre de vie de nos concitoyens, notamment en renforçant la présence de la nature en ville. Aucune forme urbaine n'est stigmatisée *a priori* : en particulier, la construction de maisons individuelles reste possible. A titre d'exemple, avec la production de maisons individuelles d'une densité à 16 logements/ha, l'objectif de réduction de moitié de la consommation d'ENAF serait tenu.

Les dispositifs de soutien aux collectivités doivent être mobilisés autant que de besoin et notamment le fonds vert pour la remobilisation des friches ou la renaturation des villes et villages.

2- Faire preuve de souplesse en accompagnant les territoires dans la mise en œuvre de la réforme

Pour accompagner la mise en œuvre de cette réforme, les données de consommation d'espace sont mises à disposition par l'Etat sur le portail de l'artificialisation². Un guide a été mis en ligne³, ainsi que des fascicules interprétatifs⁴, qui seront mis à jour régulièrement. Des dispositifs de formation à destination des services de l'Etat et des collectivités sont programmés par les centres de valorisation des ressources humaines (CVRH) et en partenariat avec le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). Le réseau « planif territoires⁵ », réunissant l'ensemble des acteurs de la planification territoriale, est également mobilisé. Un support d'exposition vous sera par ailleurs proposé au printemps, s'intéressant aux formes urbaines conciliant sobriété foncière et qualité urbaine permettant de réduire l'étalement urbain, et valorisant des expériences locales représentatives de la diversité des territoires.

Vous désignerez dans vos services, avant le 9 février 2024, un référent territorial pour la mise en œuvre de cette politique prioritaire du gouvernement. Ce référent assurera notamment la communication autour de la réforme, le déploiement des outils d'observation foncière⁶, le suivi de l'évolution des documents de planification et d'urbanisme, ainsi que la mobilisation des aides financières⁷ et des aides à l'ingénierie⁸. Les référents de niveau régional suivront plus particulièrement l'évolution des schémas régionaux et seront les interlocuteurs privilégiés de

² <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/mesurer-la-consommation-despaces>

³ Guide synthétique en ligne : <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/guide-synthetique-zan>

⁴ <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/fascicules-zan>

⁵ <https://www.planif-territoires.logement.gouv.fr/>

⁶ Déploiement de l'occupation du sol à grandes échelles : <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/mesurer-lartificialisation-avec-locsge/ocsge-acces-donnees>

l'administration centrale. Tous les référents veilleront à être à même d'apporter toutes les réponses aux interrogations des élus locaux, en se positionnant en facilitateurs de leurs projets. Ils feront remonter via l'échelon régional toutes difficultés de mise en œuvre ou toutes propositions d'ajustement à l'administration centrale.

Cet accompagnement porte aussi sur la prise en compte de situations ou d'objets spécifiques rencontrées par les collectivités territoriales dans la comptabilisation de la consommation d'espaces.

Ainsi, le cas des zones d'aménagement concerté (ZAC) a fait l'objet de nombreuses questions des élus locaux. Il a donc été convenu, et repris dans le guide synthétique et les fascicules que leur comptabilisation devait suivre les principes suivants :

- Pour une opération d'aménagement prévue en tout ou partie sur des ENAF, l'élément déclencheur de la comptabilisation de la consommation d'espaces n'est pas l'acte administratif de création ou de réalisation d'une ZAC, mais le démarrage effectif des travaux ;
- Compte tenu de leur ampleur, dans certaines ZAC les travaux sont réalisés en plusieurs phases. Il est alors possible, au choix du maire ou président d'intercommunalité compétent, soit de comptabiliser la consommation d'espaces de manière progressive, soit de comptabiliser la ZAC en totalité au démarrage effectif des travaux ;
- Cette approche est notamment applicable pour les ZAC dont les travaux ont débuté avant 2021, et dont la consommation peut être intégralement comptée pour la période 2011-2021. C'est une donnée essentielle pour l'acceptabilité et la souplesse de la mise en œuvre.

Dans le cadre du dialogue entre les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'État, mais également au titre du contrôle de légalité, vous veillerez à l'application appropriée, nécessaire et proportionnée de cette réforme. En particulier, le rapport de compatibilité entre les documents de planification et d'urbanisme doit conduire à porter une appréciation globale sur le respect du document supérieur, incluant une marge d'appréciation dans l'atteinte de l'ensemble des objectifs fixés, dont celui portant sur la réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. En effet jamais la totalité des espaces ouverts à l'urbanisation dans un PLU ou un PLUi ne sont effectivement consommés ou artificialisés sur la période de leur ouverture à la constructibilité. Il est donc nécessaire de ne pas restreindre aux seuls hectares de la trajectoire de sobriété les évolutions des documents d'urbanisme et d'autoriser un dépassement qui, à défaut d'une justification spécifique, peut aller jusqu'à 20%.

A titre d'exemple sur la métropole de Toulouse, la surface totale consommée en extension urbaine pour de l'habitat entre 2014-2019 représentait 46% des zones d'extension urbaine dédiée à l'habitat dans les PLU des différentes communes.

L'Ile-de-France, la Corse et les départements et régions d'Outre-Mer⁹ font l'objet de dispositions particulières. Pour ces territoires, le législateur n'a en particulier pas fixé d'objectifs chiffrés de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers sur la période 2021-2031. Par ailleurs, pour la Corse et les Outre-Mer, si les schémas régionaux n'ont pas décliné les objectifs de sobriété foncière avant le 22 novembre 2024, l'objectif de réduction de moitié de la consommation d'ENAF sur la période 2021-2031 ne s'impose pas automatiquement aux SCoT (ou à défaut aux PLU et cartes communales), comme c'est le cas pour les autres régions.

⁷ Notamment dans le cadre du Fonds Vert : mesure de recyclage foncier et mesure de renaturation des villes et villages

⁸ Notamment les établissements publics fonciers, les agences d'urbanisme, les conseils d'architecture d'urbanisme et d'environnement, ainsi que l'agence nationale de cohésion des territoires et le centre d'études et d'expertise sur les risques, la mobilité et l'aménagement.

⁹ Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Martinique et Mayotte

3- La mutualisation de la consommation d'espaces induite par les projets d'envergure nationale et européenne d'intérêt général majeur.

La consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers, emportée par les projets d'envergure nationale ou européenne (PENE) présentant un intérêt général majeur (IGM), est comptabilisée au niveau national dans le cadre d'un forfait, et non directement au niveau régional ou local où ces projets sont implantés.

Pour les régions couvertes par un SRADDET, l'objectif, après péréquation, sera de réduire de 54,5 % leur consommation d'ENAF sur la période 2021-2031 par rapport à leur consommation constatée pour la période 2011-2021¹⁰.

Des projets d'envergure nationale et européenne sont listés par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme, en fonction de catégories définies dans la loi¹¹ et dès lors qu'ils répondent à un intérêt général majeur. Un projet d'arrêté a été élaboré en prenant en compte vos propositions, à la suite de la circulaire du 17 août 2023. Cette liste a vocation à être actualisée régulièrement, à la faveur de la connaissance de nouveaux projets.

Les informations relatives à ces projets, notamment leur localisation, seront accessibles via une cartographie, qui sera mise en ligne par le Cerema sur l'observatoire de l'artificialisation des sols d'ici fin février 2024. A cet égard, vous veillerez à ce que vos services transmettent avant le 9 février 2024 au Cerema et à la DGALN les informations géolocalisées nécessaires à la mise en place de cette interface.

Les régions sont consultées sur ce projet d'arrêté : leur avis ainsi que les éventuelles propositions de la conférence régionale de gouvernance¹² sont attendus dans un délai de deux mois à compter de la saisine du ministre. Une réponse motivée leur sera adressée sur les suites données à cet avis.

En cas de désaccord persistant sur la liste de projets, les présidents de région pourront saisir une commission régionale de conciliation, dont la composition et les modalités de fonctionnement sont précisées par le décret n° 2023-1098 du 27 novembre 2023. Cette commission pourra formuler une proposition dans un délai d'un mois après sa saisine : si cette proposition n'est pas suivie, les membres de la commission seront informés des raisons de la décision. Si la saisine de cette commission est facultative, sa mise en place est obligatoire.

Vous veillerez à l'installation de cette commission avant le 9 février 2024. Le secrétariat de cette commission est assuré par le service de l'Etat dans la région, chargé de l'aménagement. Le préfet de région et le directeur régional chargé de l'environnement et de l'aménagement en sont membres ; le préfet de région désignera également un troisième membre représentant l'Etat, le cas échéant en fonction du type ou du périmètre de projet concerné par le désaccord. Cette commission doit être présidée par un magistrat administratif désigné par le président de la cour administrative d'appel dans le ressort de laquelle se situe le chef-lieu de région. Les indemnités allouées au magistrat désigné pour cette mission sont de 300 euros par séance présidée. Ces indemnités seront prises en charge sur les crédits du programme 135, avec délégations aux responsables de budget opérationnel de programme (DREAL, DRIEAT, DEAL, DGTM).

10 Les régions couvertes par un SRADDET ont consommé de l'ordre de 224 000 ha entre 2011 et 2021 d'après les données du Cerema en ligne sur l'observatoire national de l'artificialisation. La loi fixe un objectif de réduction de moitié de la consommation d'ENAF entre 2021 et 2031 soit de l'ordre de 112 000 ha. En réservant un forfait national de 10 000 ha pour ces régions, leur plafond de consommation (hors PENE d'IGM) sera de 102 000 ha soit une réduction de 54.5%

11 Catégories définies au 7° du III de l'article 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021

12 Article L. 1111-9-2 du code général des collectivités territoriales

L'Etat doit assurer le suivi de la mise en œuvre de la réforme, dans le cadre du rapport national qu'il établit tous les cinq ans en application de l'article 207 de la loi Climat et résilience. A cet égard, vous transmettez tous les ans une évaluation de la consommation effective emportée par chacun des projets d'envergure nationale ou européenne d'intérêt général majeur figurant à l'arrêté susmentionné, et vous formulerez le cas échéant des propositions d'évolution de la liste, sous réserve des conditions prévues par la loi¹³.

La présente circulaire sera publiée sur le site circulaires.legifrance.gouv.fr.

Fait le 31 janvier 2024.

Ministre de la transition écologique
et de la cohésion des territoires



Christophe BÉCHU

13 7° et 8° du III et au III bis de l'article 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets