



PLANIFICATION

Octobre 2022 • www.institutparisregion.fr

52 %

DES COMMUNES FRANCILIENNES
COUVERTES PAR UN SCHÉMA
DE COHÉRENCE TERRITORIALE (SCoT)
(86% EN FRANCE)

82 %

DES SCoT EN ÎLE-DE-FRANCE
MONO-EPCI* (40% EN FRANCE)

99 %

DES COMMUNES FRANCILIENNES
COUVERTES PAR UN PLAN LOCAL
D'URBANISME (PLU) OU UNE CARTE
COMMUNALE (88% EN FRANCE)

24 %

DES PLU EN ÎLE-DE-FRANCE
INTERCOMMUNAUXX
(50% EN FRANCE)

29 %

DES EPCI FRANCILIENS COMPÉTENTS
EN MATIÈRE DE PLU (53% EN FRANCE)

* EPCI : établissement public
de coopération intercommunale

UNE PLANIFICATION URBAINE BIEN ANCRÉE, MAIS INSUFFISAMMENT INTERCOMMUNALE

À L'HEURE DE LA RÉVISION DU SCHÉMA DIRECTEUR DE LA RÉGION ÎLE-DE-FRANCE (SDRIF), IL EST OPPORTUN DE DRESSER UN ÉTAT DES LIEUX DE LA PLANIFICATION LOCALE, PRINCIPAL OUTIL DE MISE EN ŒUVRE DU SCHÉMA RÉGIONAL. SI CELLE-CI PROGRESSE INDÉNIABLEMENT, AU REGARD DU NOMBRE DE DOCUMENTS APPROUVÉS ET D'UN CONTENU PLUS ENVIRONNEMENTAL, LA MARCHÉ DE LA PLANIFICATION INTERCOMMUNALE RESTE DIFFICILE À FRANCHIR.

C'est le premier constat lorsqu'on fait l'état des lieux des documents d'urbanisme en Île-de-France : le territoire en est presque entièrement « couvert », mais la progression de la planification intercommunale est toujours timide, alors que cette échelle est stratégique pour articuler de façon cohérente les différentes politiques publiques et trouver les solidarités nécessaires.

Au-delà de cette question de périmètre, comment les Schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les Plans locaux d'urbanisme (PLU) ont-ils évolué en Île-de-France, et en particulier s'agissant de la modernisation de leur contenu ? Quelles sont les dernières tendances observées ? Une base de données de l'État relative au suivi des documents d'urbanisme et disponible en données ouvertes (Sudocuh) permet de répondre de façon statistique à ces questions – des statistiques qu'il convient de contextualiser.

UNE PROGRESSION NOTABLE DU PLAN LOCAL D'URBANISME

Fin 2021, la région Île-de-France est presque entièrement couverte par des documents d'urbanisme approuvés ou en cours d'élaboration. Il s'agit en majorité de PLU. En 2014, au moment où la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur) avait programmé la disparition des Plans d'occupation des sols (POS), ces documents représentaient encore, en Île-de-France, près de la moitié des documents d'urbanisme locaux opposables, et se trouvaient principalement en grande couronne. Dans leur grande majorité, ces POS ont ainsi depuis fait l'objet d'une transformation

LE RÈGLEMENT NATIONAL D'URBANISME

Le RNU est défini dans les dispositions L. 111-1 et s et R. 111-1 et s. du Code de l'urbanisme. Certaines de ses règles s'appliquent sur tout le territoire national, qu'il y ait ou non un document d'urbanisme en vigueur – elles sont d'ordre public –, par exemple en matière de sécurité et de salubrité publiques. D'autres s'appliquent en l'absence de PLU ou de document d'urbanisme en tenant lieu – elles sont « supplétives » – et permettent d'éviter tout développement anarchique dans les territoires concernés. Dans ce cadre s'applique notamment la règle de la constructibilité limitée. Les communes dépourvues de documents d'urbanisme, et ainsi soumises au seul RNU, sont en principe des communes où les enjeux de développement urbain sont faibles, donc plutôt des communes rurales.

UN CLUB POUR AVANCER

Le Club PLUi Île-de-France a été officiellement installé le 22 janvier 2021 par un webinaire dédié au projet de territoire, à la gouvernance et à la concertation. Déclinaison territoriale du Club PLUi national, il constitue une communauté d'échange sur la planification – notamment avec le partage de retours d'expérience – afin d'accompagner la prise de compétence, l'élaboration et la mise en œuvre des PLUi franciliens. Y sont conviés les élus et les services techniques de l'ensemble des EPCI franciliens, qu'ils possèdent la compétence PLUi ou non, les services de l'État et les acteurs de la planification francilienne (conseil régional, structures porteuses de SCoT, agences d'urbanisme, conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement...). Ce club se réunit deux fois par an sur un sujet défini en lien avec les membres. En parallèle, une newsletter est diffusée pour informer des principales actualités en lien avec la planification francilienne et apporter des ressources complémentaires sur les thèmes traités dans le cadre des réunions du club.

en PLU. Seules 13 des 99 communes actuellement soumises au Règlement national de l'urbanisme (RNU, lire encadré ci-contre) n'ont pas engagé de procédure d'élaboration de PLU ou de carte communale, ce qui représente moins de 1 % de la surface du territoire régional (contre 12 % à l'échelle nationale) : il s'agit essentiellement de communes rurales, historiquement dépourvues de tout document d'urbanisme ou dont le POS est devenu caduc.

Une quarantaine de communes sont couvertes par des Cartes communales – documents d'urbanisme simplifiés, appropriés dans les territoires où les enjeux de développement sont faibles. Ce nombre doit encore reculer au profit du PLU, compte tenu des procédures de révision en cours pour 19 d'entre elles.

LA LENTE AVANCÉE DE LA PLANIFICATION INTERCOMMUNALE

L'importance de la planification urbaine à l'échelon communautaire, qui connaît deux modes d'expression – l'un plus réglementaire, avec le PLU, l'autre plus stratégique, avec le SCoT –, a été renforcée par le législateur au cours de la dernière décennie.

Le PLUi : une évolution encore trop timide

Depuis l'entrée en vigueur de la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010, le PLUi (intercommunal) devait devenir la règle et le PLU (communal) l'exception, sans déclencher pour autant beaucoup d'engouement au sein des collectivités locales. Aussi, la loi Alur du 24 mars 2014 a-t-elle entendu généraliser l'élaboration du PLUi par le transfert automatique de la compétence aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

L'échéance pour ce transfert était fixée au 27 mars 2017. Toutefois, les communes membres ont conservé la possibilité de s'opposer à ce transfert avec une minorité de blocage¹, ce dont les communes franciliennes se sont saisies.

La loi Alur a prévu une clause de revoyure après chaque élection municipale pour une nouvelle tentative de transfert automatique. Mais en amont du dernier rendez-vous, le 1^{er} juillet 2021², les communes franciliennes se sont encore très largement opposées à ce transfert.

En parallèle, la reconfiguration territoriale induite par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a eu plus d'impacts sur la planification urbaine en Île-de-France, puisque des intercommunalités sont devenues compétentes de droit en 2016, du fait de la création d'une communauté urbaine³ (Grand Paris Seine & Oise) et de celle des établissements publics territoriaux (EPT). Grand Paris Seine & Oise a approuvé son PLUi en février 2020. Parmi les 11 EPT qui composent la Métropole du Grand Paris (MGP), deux ont approuvé leur PLUi en 2020 : Plaine Commune et Est Ensemble. La quasi-totalité des autres EPT

ont engagé l'élaboration de leur PLUi, le dernier en date étant l'EPT Grand Paris Seine Ouest, en février dernier.

Par ailleurs, plusieurs communautés d'agglomération et communautés de communes se sont engagées, selon une démarche volontaire, sur le terrain du PLUi (souvent même avant la loi Alur). Quatre d'entre elles disposent d'ores et déjà d'un PLUi partiel, correspondant aux périmètres des communautés antérieures à la refonte de la carte intercommunale : Saint-Quentin-en-Yvelines, Coulommiers Pays de Brie, Val d'Europe et Pays de Fontainebleau. Ces deux dernières ont engagé la révision de leur PLUi pour couvrir l'ensemble de leur territoire. Les communautés de communes de la Bassée-Montois et des Deux Morin se sont également lancées dans l'exercice.

Malgré ces évolutions, l'Île-de-France apparaît comme l'une des régions les plus réticentes au PLUi. Son territoire est couvert à 20 % par des PLUi approuvés ou en cours d'élaboration, soit deux fois moins que dans l'ensemble du territoire national.

Le SCoT : un document stratégique encore peu mobilisé en Île-de-France

S'agissant des SCoT, documents par nature intercommunaux, la problématique de leur déploiement en Île-de-France est un peu différente.

Malgré une certaine dynamique observée ces dernières années, on peut constater que les SCoT opposables, en révision ou en élaboration couvrent à peine plus de la moitié du territoire régional.

Il y a d'abord une explication d'ordre « réglementaire » : la règle de l'urbanisation limitée, qui incite les territoires à se doter d'un SCoT, ne s'applique pas en Île-de-France, en raison de l'existence du Sdrif⁴. Autrement dit, les territoires franciliens s'engageant dans un SCoT le font sur la base de leur volonté et de leurs moyens en ingénierie. Il est possible que cette absence de contrainte couplée, d'une part, à une évolution de la carte intercommunale en Île-de-France et, d'autre part, à une complexification des politiques urbaines, n'ait pas favorisé les initiatives.

Il est à noter que la couverture intercommunale de l'Île-de-France a été complétée tardivement, par rapport à d'autres régions. Pour certains territoires, l'intercommunalité est ainsi un fait récent. On observe, par ailleurs, que certains EPCI en charge de SCoT n'ont pas souhaité engager l'élargissement du schéma en vigueur en cohérence avec le nouveau périmètre de l'EPCI ou, même, ont renoncé à maintenir le schéma en vigueur⁵.

Par ailleurs, les SCoT restent, en Île-de-France, très largement « mono-EPCI » – beaucoup plus que sur le reste du territoire –, là où l'État et le législateur encouragent des SCoT élargis, notamment pour prendre en compte les bassins d'emploi et de mobilité.

APPLICATION SUR L'ÉTAT D'AVANCEMENT DES DOCUMENTS D'URBANISME LOCAUX

L'application cartographique présente l'avancement des SCoT, PLU ou PLUi et Cartes communales de la région Île-de-France au 31 décembre de l'année précédente. Elle permet d'accéder à l'état des documents d'urbanisme (en vigueur, en élaboration ou en révision) pour chaque commune, et à des statistiques à l'échelle régionale et intercommunale. Ces informations sont issues d'un traitement des données « Sudocuh » du ministère de la Cohésion des territoires, actualisées continuellement par les services déconcentrés du ministère, puis vérifiées et publiées en *open data* annuellement. L'application est consultable sur le site Internet de L'Institut Paris Region, rubrique Cartes et données, cartographies interactives – Cartoviz.

Cette échelle s'explique dans plusieurs cas, soit par le fait que l'EPCI procède d'une fusion d'intercommunalités membres d'un ancien syndicat mixte en charge d'un SCoT (Rambouillet Territoires, par exemple), soit par le fait que l'élaboration du SCoT fait partie des tout premiers exercices engagés par l'EPCI, permettant de rassembler les anciennes intercommunalités fusionnées autour d'un projet de territoire commun. C'était l'un des moteurs de l'élaboration du SCoT de Roissy Pays de France, rassemblant deux anciennes intercommunalités, à cheval sur deux départements, ou encore du SCoT de la communauté d'agglomération Cœur d'Essonne, fusionnant la communauté d'agglomération du Val d'Orge et la communauté de communes de l'Arpajonnais.

DES DOCUMENTS D'URBANISME AU CONTENU RENOUELÉ

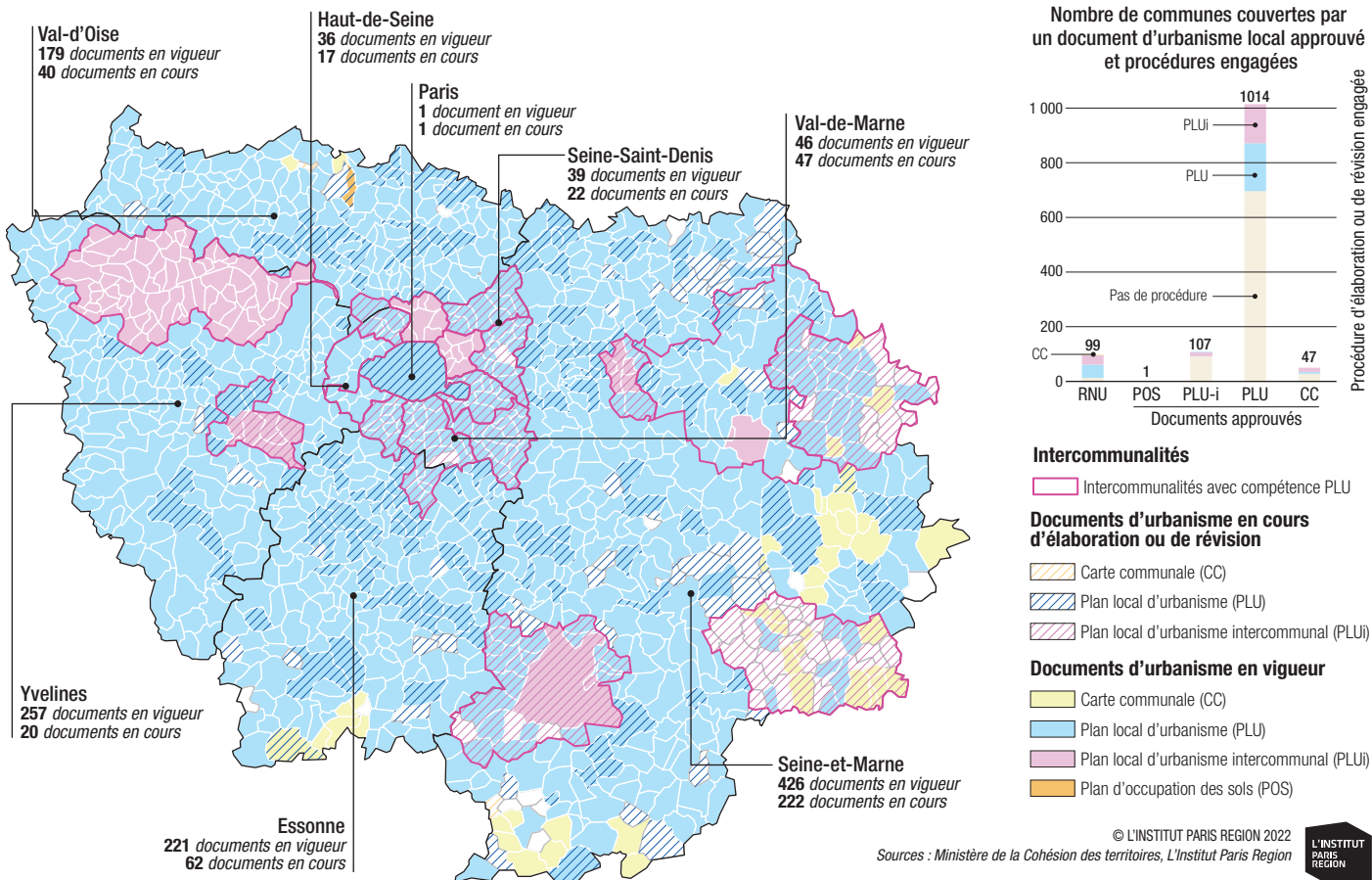
Sans revenir sur toutes les lois qui ont impacté le contenu des SCoT et des PLU, il convient d'évoquer la loi Grenelle 2, qui a renforcé la dimension environnementale de ces documents à différents égards, notamment en rendant obligatoire l'analyse de la consommation d'espaces et la fixation d'objectifs

afin de la limiter. Cette loi impliquait une évolution profonde de certains documents d'urbanisme et de rompre définitivement, à l'échelle locale, avec l'héritage du Plan d'occupation des sols, dont l'approche ne correspondait plus aux enjeux territoriaux contemporains.

L'échéance pour « grenelliser » les SCoT et PLU antérieurs à la loi de référence a fait l'objet de plusieurs ajournements législatifs, et la loi Égalité et citoyenneté du 27 janvier 2017 a finalement prévu que cette mise en conformité intervienne à l'occasion de la révision du document concerné. Fin 2021, en Île-de-France, 653 SCoT, PLU et cartes communales approuvés sont conformes aux dispositions de la loi Grenelle 2, soit 61 % des documents approuvés, contre 36 % au niveau national. Cette proportion est appelée à progresser compte tenu du nombre de procédures d'élaboration et de révision en cours, engagées postérieurement à la loi Grenelle 2.

La loi Alur de 2014 (montée en puissance du PLUi, suppression du coefficient d'occupation des sols, disparition programmée des POS, etc.) et, dans une moindre mesure, la loi portant évolution du

État d'avancement des documents d'urbanisme locaux, situation au 31/12/2021



logement, de l'aménagement et du numérique (Elan) de 2018 ont ajouté leur pierre à l'édifice d'une planification plus sobre en matière de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

Sur la base de la loi Elan, deux ordonnances sont parues en 2020, avec effet au 1^{er} avril 2021. L'une vise à rationaliser la hiérarchie des normes et conforte, à cette occasion, le rôle intégrateur du SCoT. L'autre vise, notamment, à ce que ces schémas accompagnent l'évolution des stratégies territoriales (intégration de la transition énergétique ou du défi climatique, par exemple).

Trois SCoT franciliens en cours d'élaboration ou de révision seront des SCoT « modernisés » : Nemours-Gâtinais, Val d'Essonne et Grand Paris Sud Seine Essonne Sénart. Le deuxième tiendra lieu de Plan Climat-air-énergie territorial (PCAET), comme le permet l'ordonnance de modernisation des SCoT.

La loi Elan prévoit par ailleurs que le Document d'aménagement artisanal et commercial (Daac) redevienne une pièce obligatoire du SCoT, la loi Climat et résilience y ajoutant un volet logistique. En Île-de-France, peu de SCoT en sont dotés.

Parmi les schémas approuvés, trois comprennent des documents d'aménagement commercial déjà anciens, qui n'apparaissent pas toujours compatibles avec les objectifs actuels de sobriété foncière. Deux autres SCoT comprennent un Daac plus récent (Grand Provinois et Marne-et-Gondoire). Les SCoT élaborés ou révisés à partir du 1^{er} avril 2021, ou qui auront fait le choix de la « modernisation », comprendront nécessairement un DAAC avec un volet logistique.

NOUVELLE MISE EN MOUVEMENT AU REGARD DE LA LOI CLIMAT ET RÉILIENCE

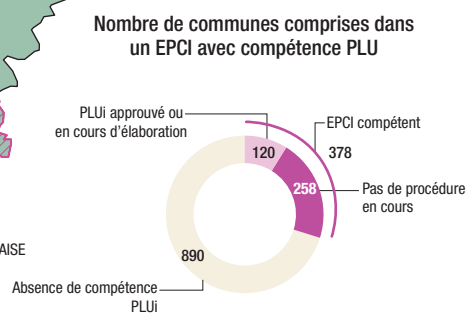
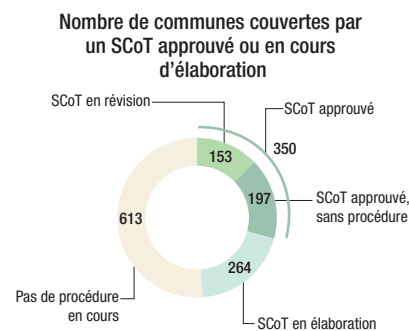
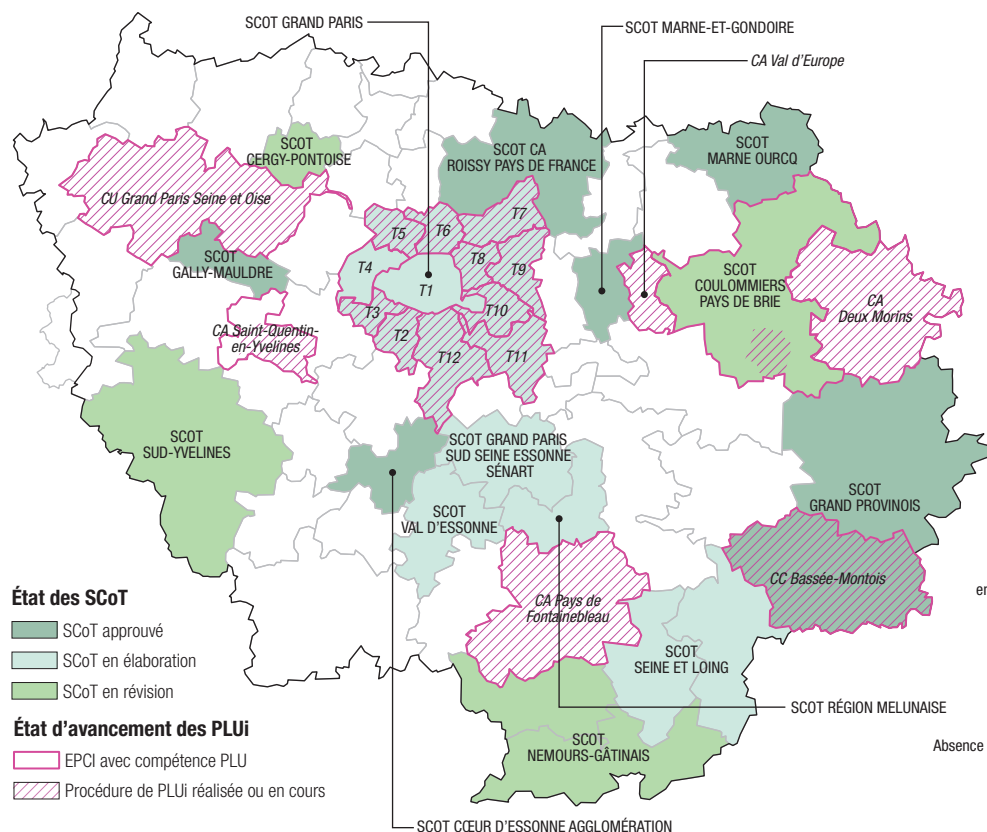
En Île-de-France, les procédures de révision des documents d'urbanisme locaux ont connu un pic en 2014 et 2015, consécutif à la mise en œuvre des lois Grenelle 2 et Alur, qui ont introduit de nouvelles exigences en matière de planification, et à l'entrée en vigueur du Sdrif, en 2013.

On observe également que les élections municipales ont pu, elles aussi, avoir un effet accélérateur sur l'élaboration ou la révision des documents d'urbanisme en 2014-2015 et, dans une moindre mesure, en 2020-2021.

LE SCOT DE LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS

Avec un périmètre fixé par la loi, le SCoT de la MGP a la particularité d'être un schéma presque exclusivement urbain, avec un territoire comprenant 14 % d'espaces agricoles, naturels et forestiers en 2017. Il couvre Paris et 11 EPT, qui regroupent 130 communes et plus de 7 millions d'habitants. L'élaboration du SCoT de la MGP a été prescrite le 23 juin 2017 et a donné lieu à l'arrêt d'un projet de document en date du 24 janvier 2022, qui fera l'objet d'une enquête publique en octobre, avec une approbation projetée au 1^{er} semestre 2023. Dans le cadre de l'élaboration de son SCoT, la MGP n'a pas souhaité faire application des nouvelles dispositions issues de l'ordonnance du 17 juin 2020 relative à la modernisation des SCoT.

État des SCoT et PLUi en Île-de-France, situation au 31/08/2022



Cette dernière augmentation est toutefois moins marquée que dans la période précédente, vraisemblablement en raison de la crise sanitaire liée à la Covid-19.

La courbe ci-dessous révèle également une hausse du nombre de communes concernées par une nouvelle prescription de documents d'urbanisme en 2017. Ce chiffre est à relativiser, car il tient pour beaucoup au lancement de l'élaboration du SCoT métropolitain intéressant 131 communes.

La loi Climat et résilience, parue le 22 août 2021, qui relève encore d'un cran les exigences en matière de sobriété foncière, devrait relancer la mise en mouvement des documents d'urbanisme locaux. En effet, cette loi prévoit l'intégration de l'objectif « Zéro artificialisation nette » (ZAN) à l'horizon 2050 aux différentes échelles territoriales, avec des objectifs de réduction du rythme de l'artificialisation intermédiaires, à définir, par périodes de dix ans.

Le premier cadrage reviendra à la planification régionale. La révision du Sdrif a ainsi été officiellement engagée en novembre 2021, dans la perspective d'en faire un Sdrif-Environnemental (SDRIF-E).

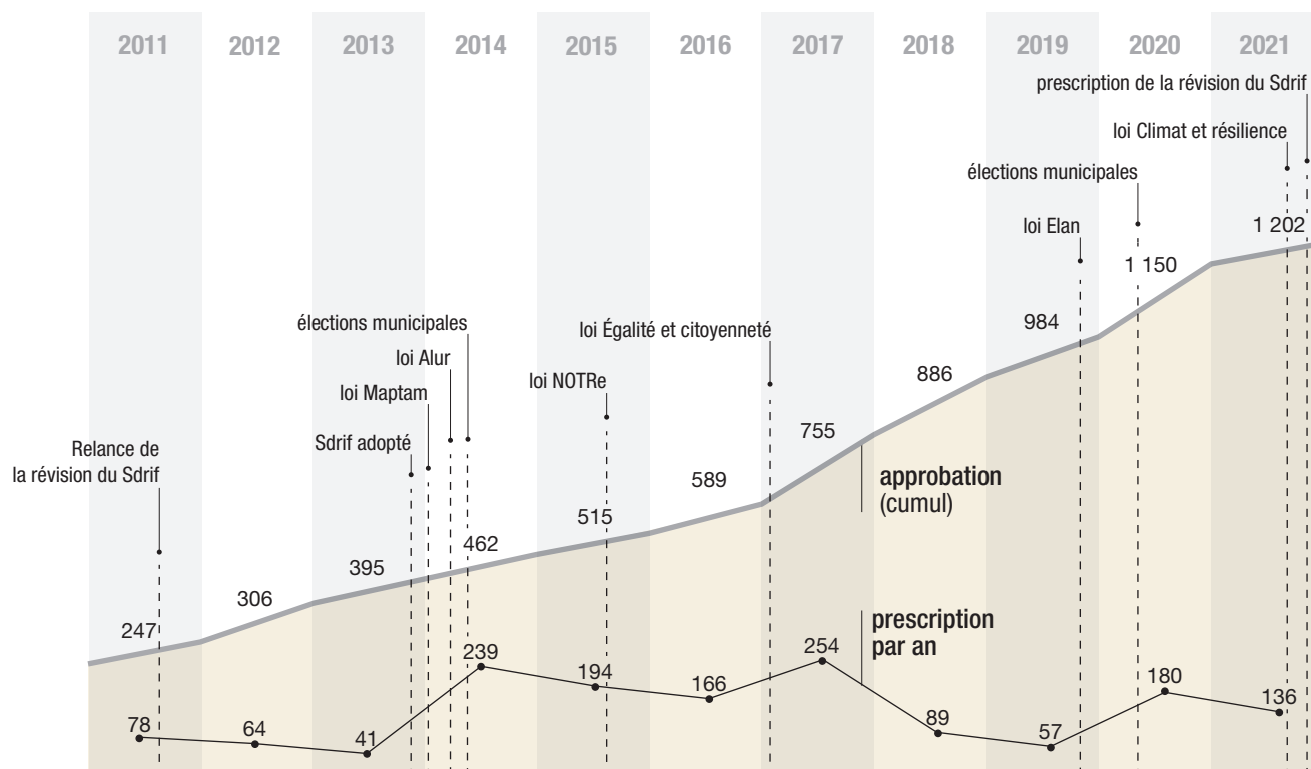
À la suite de l'entrée en vigueur dudit schéma régional, les SCoT devront être rendus compatibles avec ses objectifs de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, puis de réduction de l'artificialisation, au plus tard en août 2026.

Les PLU et les cartes communales devront à leur tour intégrer ces objectifs (au regard du SCoT, le cas échéant, et à défaut de SCoT, au regard du Sdrif) au plus tard en août 2027.

La feuille de route du projet de Sdrif-E comprend, par ailleurs, d'autres objectifs que le ZAN, notamment ceux de développer l'économie circulaire, réduire les émissions carbone ou encore renforcer le polycentrisme. Les documents d'urbanisme locaux devront également en tenir compte.

Fin 2021, la montée en puissance de la planification intercommunale se faisait toujours attendre en Île-de-France, avec une couverture en SCoT et PLU encore très partielle. La loi Climat et résilience, en enjoignant d'atteindre l'objectif ZAN d'ici 2050, invite à une plus grande rationalisation des développements urbains, tout en assurant une densification

Nombre de communes ayant un document d'urbanisme approuvé et concernées par une procédure d'élaboration de révision en Île-de-France



© L'INSTITUT PARIS REGION 2022
Sources : Ministère de la Cohésion des territoires, L'Institut Paris Region



Note de lecture : la courbe du haut montre la progression notable du nombre de communes franciliennes couvertes par un SCoT ou un PLU(i) approuvé. La courbe du bas met en exergue l'impact des évolutions législatives et réglementaires ainsi que celui des élections municipales sur la mise en mouvement de ces documents d'urbanisme. La hausse de 2017 est due en grande partie à la prescription de l'élaboration du SCoT métropolitain, qui impacte 131 communes.

soutenable. Elle est l'occasion de stimuler la planification à une échelle élargie. Au-delà de l'enjeu stratégique d'un urbanisme intégrateur, cette approche supra-communale permet une économie de moyens ainsi que le développement de complémentarités territoriales, et favorise le renforcement d'une ingénierie territoriale précieuse à l'heure où les sujets d'aménagement se complexifient. ■

Alexandra Cocquière, juriste,
et **Damien Decelle**, géomaticien-cartographe,
mission Planification (*Sandrine Barreiro, directrice*)

Christelle Mauger,
cheffe de l'unité réglementation de l'urbanisme et de la publicité extérieure, Drieat,
(Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement d'Île-de-France)

et **Emma Dousset**,
cheffe du département planification et territoires service aménagement durable, Drieat

RESSOURCES

- Club PLUi Île-de-France : <http://www.club-plui.logement.gouv.fr/le-club-ile-de-france-r229.html>
- Schéma de cohérence territoriale (SCoT) – données Sudocuh – Dernier état des lieux annuel au 31 décembre 2021 : <https://www.data.gouv.fr>
- Planification nationale des documents d'urbanisme (PLU, CC, PLUi, CC, RNU) – données SuDocUH – Dernier état des lieux annuel au 31 décembre 2021 : <https://www.data.gouv.fr>
- A. Cocquière, « Une modernisation du SCoT à la hauteur de ses enjeux? », *Note rapide*, n° 865, L'Institut Paris Region, septembre 2020.
- A. Cocquière, « De la maîtrise de l'étalement urbain à l'objectif zéro artificialisation nette », *Note rapide*, n° 835, L'Institut Paris Region, février 2020.
- État d'avancement des SCoT et documents d'urbanisme locaux au 31/12/2021, Cartoviz : <https://iauidf.maps.arcgis.com/apps/dashboards/9c09389fa5994a0eb15eb44bd01f6bfc>
- État d'avancement des documents d'urbanisme locaux, 2021, cartotheque : <https://www.institutparisregion.fr/nos-travaux/publications/etat-davancement-des-documents-durbanisme-locaux/>
- Drieat : <https://www.drieat.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr>
- Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires : <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/documents-durbanisme>

1. Le transfert de la compétence PLU ne s'opère pas si au moins 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population s'y opposent.
2. La loi du 14 novembre 2020 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire a reporté de six mois le transfert automatique de la compétence PLU à l'intercommunalité en l'absence d'opposition d'une minorité de communes. Celui-ci aurait dû intervenir le 1^{er} janvier 2021.
3. Les communautés urbaines sont compétentes en la matière depuis la loi SRU du 13 décembre 2000.
4. Selon l'article L.142-4 du Code de l'urbanisme, aucun secteur ne peut être ouvert à l'urbanisation dans une commune non couverte par un SCoT. Cette disposition ne concerne pas les régions outre-mer, la Corse et l'Île-de-France, dont les schémas régionaux d'aménagement ont valeur de SCoT pour l'application de cette règle.
5. Un SCoT doit faire l'objet d'un bilan de mise en œuvre dans les six ans suivant son approbation, sa révision ou la délibération ayant décidé son maintien en vigueur. En l'absence de bilan, le SCoT est caduc (art. L.143-28 Code de l'urbanisme).

DIRECTEUR DE LA PUBLICATION

Nicolas Bauquet
DIRECTRICE DE LA COMMUNICATION

Sophie Roquette
RÉDACTION EN CHEF

Laurène Champalle

MAQUETTE

Jean-Eudes Tilloy

INFOGRAPHIE/CARTOGRAPHIE

Damien Decelle

MÉDIATHÈQUE/PHOTOTHÈQUE

Inès Le Meledo, Julie Sarris

FABRICATION

Sylvie Coulomb

RELATIONS PRESSE

Sandrine Kocki
33 (0) 1 77 49 75 78

L'Institut Paris Region

15, rue Falguière
75740 Paris cedex 15
33 (0) 1 77 49 77 49

ISSN 2724-928X
ISSN ressource en ligne
2725-6839



institutparisregion.fr

