

NOTE RAPIDE

DE L'INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME - ÎLE-DE-FRANCE N° 724



PLANIFICATION
ÎLE-DE-FRANCE 2030

Août 2016 • www.lau-idf.fr

SCHÉMA DIRECTEUR ÎDF 2030 : COMMENT TRADUIRE DES ENJEUX RÉGIONAUX EN ORIENTATIONS RÉGLEMENTAIRES ?

LE SCHÉMA DIRECTEUR ÎDF 2030, SUPPORT D'UN PROJET DE TERRITOIRE, EST UN DOCUMENT QUI S'INSCRIT DANS LA HIÉRARCHIE DES NORMES D'URBANISME. PARMIS LES DIFFÉRENTS FASCICULES QUI LE COMPOSENT, LES « ORIENTATIONS RÉGLEMENTAIRES » CONSTITUENT LE VOLET PRESCRIPTIF DU SCHÉMA. À TRAVERS LES TROIS GRANDS THÈMES IRRIGUANT CE SCHÉMA (RELIER-STRUCTURER, POLARISER-ÉQUILIBRER, PRÉSERVER-VALORISER), CES ORIENTATIONS DÉFINISSENT LES ENJEUX RÉGIONAUX QUE LES DOCUMENTS D'URBANISME DEVRONT TRADUIRE, À LEUR ÉCHELLE.

Le schéma directeur Île-de-France 2030 (Sdrif 2030), élaboré par la Région en association avec l'État, dont la maîtrise d'œuvre a été confiée à l'IAU îdF, a été approuvé le 27 décembre 2013. Une série de *Note rapide* est dédiée à la restitution et au partage de ses principaux objectifs et éléments de méthode. Une première *Note* [IAU îdF, 2016] a été consacrée à son contexte et sa présentation d'ensemble. La présente est quant à elle dédiée aux aspects réglementaires du schéma afin d'aider à leur compréhension. Elle est aussi l'occasion d'un retour d'expériences pouvant être mis en perspective avec d'autres exercices de planification d'échelle régionale conduits en France et à l'étranger, et susceptibles d'apporter quelques éclairages, notamment en vue de l'élaboration des futurs schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sradet). Ces schémas ont été créés par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) et ont vocation à intégrer différents documents sectoriels¹.

COMMENT CONCILIER VISION RÉGIONALE ET PLANIFICATION LOCALE ?

La planification qui relève des collectivités et, le cas échéant, des intercommunalités, voit son degré de précision s'affiner avec le caractère local du document. Dans ce cadre, le Sdrif définit des orientations d'aménagement régionales. Il n'a pas vocation à instituer un rapport de tutelle sur les autres

collectivités territoriales, ces dernières devant néanmoins le respecter pour mettre en œuvre leurs propres politiques urbaines, de développement et de préservation.

Un rapport de compatibilité laissant une marge d'interprétation à l'échelon local

Le Sdrif n'est pas opposable directement aux autorisations d'urbanisme. En revanche, il s'impose à un certain nombre de documents dans un rapport de compatibilité :

- le schéma de cohérence territoriale (Scot) et, à défaut de Scot, le plan local d'urbanisme (PLU) ou la carte communale ;
- le plan de déplacements urbains (PDU) de la région Île-de-France ;
- le plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH) ;
- les installations de locaux soumises à agrément.

Le schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) est élaboré « dans le respect » des orientations du Sdrif.

Le rapport de compatibilité diffère de celui de conformité. La conformité implique une stricte application des règles énoncées (par exemple, le permis de construire au regard du règlement du PLU). La compatibilité, quant à elle, implique que la norme inférieure ne contrarie pas la norme supérieure. La légalité d'un document « inférieur » par rapport au Sdrif s'apprécie au regard des grands principes d'aménagement et des objectifs essentiels inscrits dans le schéma. Elle introduit ainsi une certaine marge de souplesse dans l'application de la norme de référence². Le lien de compatibilité est assez classique en matière de planification. Cette approche est transposable à d'autres schémas, notamment régionaux, comme le Sraddet³, ou

le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII⁴) dans le domaine économique.

Il faut tenir compte, par ailleurs, des échéances des documents concernés qui diffèrent. Le Sdrif s'inscrit dans un temps long à l'horizon 2030. Les documents qui doivent le respecter font l'objet de bilans à plus brève échéance (six ans en moyenne⁵). En conséquence, les documents « inférieurs » peuvent avoir des objectifs intermédiaires par rapport à ceux du Sdrif, dans la mesure où ils n'en compromettent pas la réalisation à terme.

Un principe de subsidiarité préservant les compétences de chaque collectivité

Le principe de subsidiarité découle de l'article 72 de la Constitution, qui prévoit que « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ». Il sous-tend pour une collectivité de ne pas empiéter sur les compétences des autres collectivités et, pour le Sdrif, de ne pas se substituer aux documents d'urbanisme locaux. Il appartient ainsi à la commune ou à l'intercommunalité de décider de l'usage du sol dans le respect des conditions édictées par le schéma régional. La rédaction des règles de ce dernier a été adaptée de façon à laisser une marge d'appréciation à la collectivité locale.

DES ORIENTATIONS NORMATIVES ÉCRITES ET CARTOGRAPHIÉES DANS UN FASCICULE DÉDIÉ

L'articulation entre les orientations écrites et leur complément cartographique repose sur la traduction de la portée stratégique du schéma – compte tenu des principes exposés plus haut – et l'expression d'une règle clairement identifiable en lien avec les objectifs poursuivis.

Identifier les règles opposables

À la différence du Scot ou du PLU, le code de l'urbanisme ne définit pas la structure du Sdrif. Pour autant, afin d'en faciliter la lecture et l'appréhension, le schéma régional a été constitué de plusieurs fascicules permettant d'identifier sans ambiguïté les dispositions prescriptives regroupées dans les *Orientations réglementaires*. Ce souci de clarté a été formalisé pour des documents plus récents, la loi NOTRe prévoyant que les règles générales du Sraddet soient regroupées dans un fascicule dédié⁶. Par ailleurs, au souci de lisibilité formelle s'ajoute celui de la lisibilité du contenu.

Ainsi, pour aider à sa mise en œuvre, le Sdrif a recours à des définitions essentielles à sa compréhension, en particulier pour la notion d'espaces urbanisés servant de base de calcul pour les capacités d'extension (schéma ci-contre).

Articuler les orientations thématiques pour une vision transversale de l'aménagement

Le fascicule 2 *Défis, projet spatial régional et objectifs (DPSO)* et le fascicule 3 *Orientations réglementaires et carte de destination générale des différentes*

LE CALCUL DE RÉFÉRENCE DE LA SUPERFICIE DES ESPACES URBANISÉS

Le mode d'occupation du sol (Mos) de l'IAU îdF a servi de support pour élaborer les règles relatives au développement urbain et à la densification. Pour la mise en œuvre de certaines de ces règles, la superficie des espaces urbanisés à la date d'approbation du Sdrif sert de référence. Le Sdrif définit ces espaces urbanisés. Pour en déterminer la superficie, doivent être exclus, outre les espaces agricoles, boisés naturels et en eau, les espaces à dominante non bâtie de niveau supracommunal, régional ou national :

- espaces à dominante imperméabilisée (centrales électriques, usines d'eau potable, installations de production, de raffinage et de stockage d'hydrocarbures, installations radioélectriques, installations aéroportuaires, emprises ferroviaires et autoroutières, etc.) ;
- espaces à dominante non imperméabilisée ou « espaces ouverts urbains » (parcs d'attractions, parcs animaliers, grands parcs et jardins, terrains de camping-caravaning, golfs, grands stades, hippodromes, autodromes, etc.).

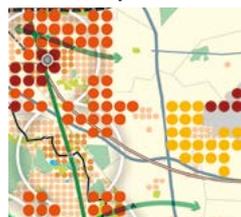


Principaux postes de légende de la CDGT

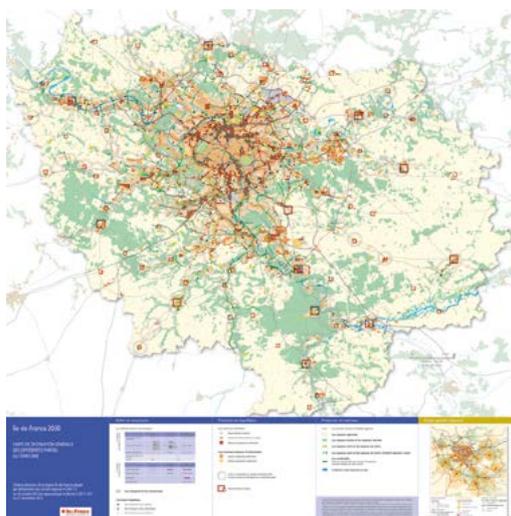
Relier-structurer



Polariser-équilibrer



Préserver-valoriser



Le projet spatial régional est composé de trois « piliers » qui structurent les orientations réglementaires : « relier-structurer », « polariser-équilibrer », « préserver-valoriser ».

La sémiologie graphique de la carte de destination générale des différentes parties du territoire (CDGT) propose des figurés symboliques : des linéaires pour les infrastructures ; des symboles « marguerites », des formes géométriques, des flèches, des lignes à redents pour les fronts urbains.

Les pastilles de différentes tailles et couleurs représentent les espaces urbains existants ou à urbaniser. Leur positionnement régulier selon une trame indique une localisation que les documents d'urbanisme locaux devront préciser. Les aplats représentent les espaces « à préserver ».

parties du territoire partagent la même structure autour de trois piliers relatifs au lien urbanisme-transport (relier-structurer), à la densification et aux nouvelles urbanisations (polariser-équilibrer) et aux espaces ouverts (préserver-valoriser). Ce plan thématique « miroir » constitue le fil rouge entre l'expression stratégique et réglementaire du schéma régional. Ainsi, l'ensemble des orientations – écrites et cartographiques – doivent être interprétées de façon articulée et à la lumière des objectifs du schéma énoncés dans le fascicule DPSO, lui-même dépourvu de portée normative. On retrouve une logique similaire avec les orientations du Scot ou le règlement du PLU, qui doivent être lus à l'aune du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) et du rapport de présentation⁷, au nom de la cohérence interne du document.

Conjuguer l'expression écrite et l'expression graphique pour une règle lisible

Le fascicule *Orientations* se compose de dispositions écrites et d'une carte de destination générale des différentes parties du territoire (CDGT), elle aussi normative. La CDGT couvre la totalité du territoire régional à l'échelle du 1/150 000, avec une représentation symbolique et indicative. Ces choix d'expression graphique appuient les notions de subsidiarité et de compatibilité. La traduction des grands principes d'aménagement prescrits dans le Sdrif se réalise à travers plusieurs modes graphiques : des aplats et des symboles (illustrations ci-dessus), dérivés du mode d'occupation du sol (Mos) de 2008, avec des contours délibérément simplifiés⁸. Ils sont hiérarchisés et font écho aux orientations écrites. Certaines normes nécessitent d'être cartographiées ; la représentation graphique vise avant tout à les clarifier. Son principal apport

est pédagogique. D'ailleurs, la portée contraignante d'un document ne tient pas qu'à sa carte prescriptive. Comme le montrent les exemples du Scot, qui en est dépourvu, ou celui du Sdradet, ne comportant qu'une carte illustrative, ces schémas n'en sont pas moins opposables aux documents d'urbanisme locaux.

Enfin, on retiendra que ces représentations symboliques, et la combinaison des *Orientations réglementaires* et de la CDGT, laissent une certaine marge d'interprétation aux collectivités pour s'approprier le document et le décliner à l'échelle locale de façon efficiente. C'est à elles qu'il revient d'identifier précisément les contours des espaces représentés ou non, tels qu'ils répondent aux définitions du Sdrif. En effet, le texte et la « réalité du terrain » priment sur la carte.

QUE RETENIR DU CONTENU DES ORIENTATIONS RÉGLEMENTAIRES ?

Les orientations du Sdrif s'inscrivent dans l'évolution récente du droit de l'urbanisme en matière de développement durable (encadré ci-contre).

Le lien urbanisme-transport est stratégique à différents égards : pour faciliter l'accès à l'emploi, répondre aux besoins de proximité de la population ou, à des fins environnementales, pour limiter l'usage de l'automobile. Cela se traduit notamment par des règles associant développement urbain et quartiers de gare. La logistique est également un thème important dans le Sdrif, qui préconise par exemple le maintien et le développement du fonctionnement multimodal du transport de marchandises, y compris en cœur d'agglomération, et la limitation de l'étalement de l'activité logistique le long des axes routiers.

UN SDRIF « GRENELLISÉ » AU-DELÀ DES TEXTES

Le contenu du Sdrif a été sensiblement moins modifié par la loi Grenelle du 12 juillet 2010 que celui du PLU et du Scot. Pour autant, sa dernière révision a été l'occasion d'inscrire les enjeux de maîtrise de l'étalement urbain, de préservation des espaces ouverts, ou encore le lien entre densification et transports, au cœur de ses orientations réglementaires, en accord avec les objectifs poursuivis par les récentes lois d'urbanisme. En conséquence, les orientations du Sdrif sont cohérentes avec les exigences du code de l'urbanisme à l'égard des documents d'urbanisme locaux (exemple : obligation pour les Scot et PLU de fixer des objectifs chiffrés de lutte contre l'étalement urbain et de consommation économe de l'espace ; encadrement plus strict de l'ouverture à l'urbanisation des zones non équipées).

Conformément aux objectifs de limitation de la consommation des espaces, la priorité est donnée à la densification. Lorsqu'une extension est permise, elle s'inscrit en continuité de l'espace urbain existant. Il importe de maîtriser l'urbanisation dans une région où les espaces ruraux sont une composante importante. Il s'agit de polariser le développement sur les centralités urbaines, de répondre aux besoins en logements, et de favoriser le rééquilibrage habitat-emploi.

Les orientations du Sdrif s'adressent au territoire de la commune, mais encouragent les approches plus globalisantes. En ce sens, des capacités d'extension non cartographiées peuvent être mutualisées dans le cadre d'un Scot ou, à défaut de Scot, d'un PLUi, dès lors que la démarche est explicitée et justifiée.

Les espaces ouverts remplissent diverses fonctions : économique, environnementale, sociale. À ce titre, ils sont protégés et valorisés dans le Sdrif. Sont concernés et différenciés :

- les unités d'espaces agricoles ;
- les espaces boisés et les espaces naturels. Comme dans le précédent schéma directeur, les lisières des espaces boisés font l'objet d'une protection spécifique ;
- les espaces verts et les espaces de loisirs. Essentiels au bien-être de la population dans une ville intense, ces espaces, dès lors qu'ils sont représentés sur la CDGT, ne peuvent changer de vocation que sous certaines conditions. Par ailleurs, des emprises foncières sont à réserver dans les zones carencées en espaces verts de proximité ;
- le réseau hydrographique.

Enfin, des orientations spécifiques complètent celles qui sont propres aux espaces ouverts. Elles sont relatives aux continuités (espaces de respiration, liaisons agricoles et forestières, continuités écologiques et liaisons vertes) et aux fronts urbains.

Les orientations visent globalement une intensification de la ville pour répondre à la fois aux besoins de l'agglomération urbaine – en termes d'offre de logements, d'accès à l'emploi, de facilitation des transports, mais aussi d'espaces de respiration – et à l'enjeu de limitation de la consommation des espaces. Au total, le volet réglementaire du Sdrif se caractérise par des orientations fermes – parce que prescriptives –, mais qui laissent une certaine marge de manœuvre aux documents d'urbanisme locaux pour s'en saisir. Mais au-delà des aspects strictement juridiques, l'accompagnement des collectivités au moyen d'outils et d'actions pédagogiques s'avère indispensable à la mise en œuvre du schéma. ■

Alexandra Cocquière, juriste, et Muriel Naudin-Adam, architecte urbaniste
sous la responsabilité de Sandrine Barreiro, directrice du pôle planification

1. Le schéma régional de cohérence écologique ; le schéma du climat, de l'air et de l'énergie ; le schéma régional de l'intermodalité ; le plan régional de prévention et de gestion des déchets.
2. En ce sens, le Conseil d'État estime que le rapport de compatibilité et « la portée normative du [schéma] doivent être regardés comme s'appliquant aux options fondamentales et aux objectifs essentiels de l'aménagement et du développement par lesquels s'exprime la cohérence globale des orientations du Sdrif ». (CE, 5 mars 1991, avis relatif aux effets du Sdrif sur les documents d'urbanisme locaux).
3. Le Scot, et à défaut de Scot, le PLU, mais aussi le PDU, le plan climat-énergie territorial, ainsi que la charte de parc naturel régional doivent être compatibles avec les « règles générales » du Sdrif.
4. Les actes des collectivités territoriales et des EPCI en matière d'aides aux entreprises, notamment, sont compatibles avec le SRDEII.
5. C'est le cas pour les SRHH et le Scot. Par ailleurs, il doit être dressé un bilan du PLU au bout de neuf ans, ou de six ans s'il tient lieu de PLH. Le PDU Île-de-France définit ses objectifs à l'horizon 2020.
6. Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, art. 10.
7. En ce sens, il a été jugé que si les indications contenues dans le rapport de présentation d'un PLU ne sont pas, par elles-mêmes, opposables à une autorisation d'urbanisme, elles peuvent être prises en considération pour clarifier l'interprétation du règlement (CE 10 février 2016, SCI Porte de Noisy).
8. Ainsi, par exemple, pour la représentation des espaces à préserver, le degré de précision est de 5 ha en agglomération centrale et de 15 ha hors agglomération centrale.

DIRECTEUR DE LA PUBLICATION
 Fouad Awada
REDACTION EN CHEF
 Isabelle Barazza
MAQUETTE
 Élodie Beaugendre
INFOGRAPHIE - CARTOGRAPHIE
 Dorothee Palayan

MÉDIATHÈQUE/PHOTOTHÈQUE
 Claire Galopin, Julie Sarris
FABRICATION
 Sylvie Coulomb
RELATIONS PRESSE
 Sandrine Kocki
 sandrine.kocki@iau-idf.fr

IAU île-de-France
 15, rue Falguière
 75740 Paris Cedex 15
 01 77 49 77 49
 ISSN 1967-2144
 ISSN ressource en ligne
 2267-4071

www
 www.iau-idf.fr



RESSOURCES

- Barreiro Sandrine, « Schéma directeur ÎdF 2030 : un projet de société à partager », *Note rapide*, n° 712, IAU ÎdF, mars 2016.
- Barreiro Sandrine, « Le Sdrif : un modèle territorial pour anticiper le changement climatique », *Note rapide*, n° 660, IAU ÎdF, septembre 2014.
- Massonneau Édouard, « Mise en œuvre du schéma directeur ÎdF 2030. Bilan 2014 : premiers résultats », *Note rapide*, n° 695, IAU ÎdF, septembre 2015.
- Massonneau Édouard, « Mise en œuvre du schéma directeur ÎdF 2030. Bilan 2014 : méthodologie du suivi », *Note rapide*, n° 694, IAU ÎdF, septembre 2015.
- Les Carnets pratiques du Sdrif <http://bit.ly/1QAdg4R>

Sur le site de l'IAU ÎdF
 Île-de-France 2030 : analyse, débats, rencontres, études et publications.
<http://bit.ly/1oOykP5>

LEXIQUE

- CDGT** : carte de destination générale des différentes parties du territoire.
Mos : mode d'occupation du sol.
PADD : projet d'aménagement et de développement durable.
PDU : plan de déplacements urbains.
PLH : programme local de l'habitat.
PLU : plan local d'urbanisme.
PMHH : plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement.
SRDEII : schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation.
SRHH : schéma régional de l'habitat et de l'hébergement.
Scot : schéma de cohérence territoriale.
Sraddet : schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.

